

CONVENTION CNRS - ORSTOM : CONV940034VILL

**PRATIQUES RESIDENTIELLES ET IMPACT SUR LES DYNAMIQUES
ET LA SEGMENTATION DE GRANDES METROPOLES**

**Etude des formes de mobilité spatiale
des populations de Bogota et Delhi**

**Responsables scientifiques:
Véronique DUPONT et Françoise DUREAU, ORSTOM**

**PLANIFICATION ET GESTION DU DEVELOPPEMENT URBAIN
DE BOGOTA ET DE SON AIRE METROPOLITAINE**

EVOLUTION ET TENDANCES ACTUELLES

Thierry LULLE

**CIDS - Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social
Universidad Externado de Colombia**

Bogota - septembre 1997

TABLE DES MATIERES

	Page
Avant-propos	
1. INTRODUCTION	1
1.1. La problématique.....	1
1.2. Les objectifs et la méthodologie de l'étude.....	2
2. CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES	4
2.1. Définitions: politique, planification, gestion urbaines, aménagement urbain et urbanisme.....	4
2.2. Les relations entre politique urbaine et recherche urbaine.....	6
2.3. Tendances actuelles de l'urbanisation et des politiques urbaines dans les pays développés.....	7
2.4. Tendances actuelles de l'urbanisation et des politiques urbaines dans les pays en développement.....	9
3. LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE PROCESSUS D'URBANISATION EN AMERIQUE LATINE	15
3.1. L'évolution des approches de la planification.....	15
3.1.1. La période de l'Etat - providence.....	16
3.1.2. La période de la critique du modèle assistentialiste.....	16
3.1.3. La période de la crise de la planification et de la décentralisation.....	17
3.2. De la production de connaissances à la conception de politiques.....	18
4. LE CAS COLOMBIEN: UNE SITUATION PEU DIFFERENTE DE CELLE DE L'ENSEMBLE DES PAYS LATINOAMERICAINS	19
4.1. Tendances des années 40 à 90.....	19
4.1.1 Processus global de mise en oeuvre de la planification: l'urbain face au rural.....	19
4.1.2. Une longue série d'essais infructueux en matière de législation urbaine.....	22
4.1.3. La décentralisation.....	23
4.1.4. Les politiques urbaines.....	24

4.1.4.1. Les années 50 et 60: combinaison des modèles de la ville moderne et de l'Etat-Providence.....	24
4.1.4.2. Les années 70 et 80: les modèles de la ville en double puis de l'auto-régulation.....	25
4.2. Les politiques urbaines des années 90.....	28
4.2.1. La dimension métropolitaine.....	28
4.2.2. La dimension urbaine.....	29
4.3. Les apports du développement d'une recherche urbaine locale dans les politiques urbaines.....	31

**5. POLITIQUES URBAINES ET DU LOGEMENT A BOGOTA
DES ANNEES 40 A NOS JOURS:
UN ROLE DES POUVOIRS PUBLICS ASSEZ LIMITE.....**

5.1. Planification et gestion urbaines.....	33
5.1.1. Présentation et périodisation.....	33
5.1.2. 1947-1966: période du pla "régulateur".....	34
5.1.2.1. L'organisation de l'administration.....	34
5.1.2.2. Les plans.....	35
5.1.2.3. Les grands chantiers: oeuvres des maires.....	36
5.1.3. 1967-1978: période du "développementisme".....	37
5.1.3.1. L'organisation de l'administration.....	38
5.1.3.2. Les plans.....	38
5.1.3.3. Les grands chantiers.....	39
5.1.4. 1979-1990: période du "normativisme" au service de l'immobilier.....	41
5.1.4.1. L'organisation de l'administration.....	42
5.1.4.2. Les plans.....	42
5.1.4.3. Les grands chantiers.....	43
5.1.5. Depuis 1991: de la planification à la gestion.....	44
5.1.5.1. L'organisation de l'administration.....	44
5.1.5.2. Les plans.....	46
5.1.5.3. Les grands chantiers.....	46
5.1.6. Conclusion.....	47
5.2. Politiques de logement.....	48
5.2.1. Les modes de production du logement.....	49
5.2.2. Historique des politiques publiques du logement social.....	50
5.2.2.1. Du début du siècle aux années 40.....	50
5.2.2.2. Des années 40 aux années 70.....	51
5.2.2.3. Les années 80.....	52
5.2.2.4. Les années 90.....	53
5.2.3. Les effets des limites des politiques publiques de logement social.....	56
5.2.3.1. Le phénomène de l'autoconstruction.....	56
5.2.3.2. Le rôle de l'Etat dans l'occupation illégale des terrains.....	57
5.2.4. Conclusion: vers une réactivation du rôle de la CVP et la recherche d'autres solutions.....	58

6. LES ANNEES 90 A BOGOTA. ENTRE DISCOURS ET PRATIQUES	60
6.1. Caractérisation de la période.....	60
6.1.1. Problèmes urbains.....	61
6.1.2. Connaissances sur les problèmes.....	62
6.1.3. Les politiques face au développement urbain.....	63
6.2. Dynamiques de peuplement, mobilité et pratiques résidentielles.....	64
6.2.1. Les faits.....	64
6.2.2. Les discours.....	66
6.2.2.1. Le peuplement de Bogota <i>intra muros</i>	66
- La structure sociospatiale de la ville.....	66
- Caractérisation de la population et des dynamiques de peuplement.....	67
- Le processus d'urbanisation en général.....	69
- Le processus d'urbanisation illégale en particulier.....	72
- Représentations de la mobilité résidentielle.....	73
6.2.2.2. La métropolisation et le développement des communes voisines.....	80
6.2.3. Conclusion.....	81
6.3. Les politiques et formes de gestion.....	81
6.3.1. Bogota, son statut, ses relations avec les autres échelles territoriales, l'organisation interne de son administration.....	82
6.3.1.1. Bogota et la nation.....	83
- Les faits.....	83
- Les discours.....	85
6.3.1.2. Bogota, le département, l'aire métropolitaine, les communes voisines.....	85
- Les faits.....	85
- Les discours.....	85
6.3.1.3. La planification et la gestion urbaines dans un nouveau cadre.....	88
- Les faits.....	88
- Les discours.....	92
6.3.2. La planification urbaine.....	103.
6.3.2.1. Les faits.....	103
- L'accord 6.....	104
- Le DAPD.....	107
- Le processus de légalisation des terrains.....	108
- Le plan " <i>Bogota 2000</i> ".....	110
6.3.2.2. Les discours.....	112
- La planification au plan "distrital".....	112
- La planification au plan de l'arrondissement.....	114
- La planification au plan du quartier.....	116
- Les normes de légalisation.....	116
- Représentations de la planification en général.....	117
6.3.3. Les outils de la gestion.....	118
6.3.3.1. La stratification socioéconomique.....	118
6.3.3.2. Les finances.....	120
6.3.3.3. Les systèmes d'information.....	120

6.3.4. Le logement.....	121
6.3.4.1. Les faits.....	121
- Le rôle de la nation.....	123
- Le rôle du district.....	125
6.3.4.2. Les discours.....	129
- La politique de logement social.....	129
- Les relations public-privé dans la production du logement social.....	131

7.CONCLUSION.....	133
--------------------------	------------

BIBLIOGRAPHIE.....	138
---------------------------	------------

ENCADRES

Encadré No1: Le processus de décentralisation en Colombie.....	145
Encadré No2: La nouvelle organisation politico-administrative du "district" de Bogota....	148
Encadré No3: Etapes et structure actuelles du processus de planification.....	153
Encadré No4: Les finances publiques à Bogota.....	155
Encadré No5: L'activité du secteur du bâtiment des années 40 à 90.....	159
Encadré No6: Les services publics à Bogota.....	164
Encadré No6: La " <i>Misión Bogotá Siglo XXI</i> ".....	166

ANNEXES

Annexe No1:

Tableau synoptique: chronologie des événements en matière de planification urbaine, organisation de l'administration "distritale" et grands travaux

Annexe No2:

Liste des acteurs interviewés

Annexe No3:

Guide d'entretien auprès des acteurs interviewés

Annexe No4:

Glossaire des termes non traduits en français

Annexe No5:

Liste des sigles

**Annexe No6:
Organigrammes de l'administration " distritale"**

**Annexe No7:
Schéma du contenu de l'accord No6 de 1990**

**Annexe No8:
Organigramme du DAPD**

Avant-propos

Ce rapport présente l'étude réalisée sur les politiques urbaines à Bogota dans le cadre de la recherche sur les formes de mobilité spatiale à Bogota et Delhi.

Cette étude fut entreprise en mai 1995, le recueil de documents et la réalisation d'entretiens ayant principalement eu lieu entre octobre 1995 et juin 1996.

La première partie de ce rapport présente le cadre conceptuel dans lequel s'inscrit ce travail. Dans les seconde, troisième et quatrième parties les politiques urbaines en Amérique latine, Colombie puis à Bogota sont lues dans une perspective historique. La cinquième partie porte sur le cas de Bogota dans les années 90, en y distinguant les faits des discours des divers acteurs, tant au plan des pratiques résidentielles que des politiques et formes de gestion urbaines et du logement. Dans la conclusion il s'agit de confronter l'ensemble des caractéristiques dégagées sur les politiques urbaines avec les dynamiques résidentielles et de poser quelques éléments pour la comparaison avec Delhi.

Nous remercions ici les personnes qui ont accepté de se prêter au jeu, pas toujours aisé, de l'entretien, ainsi que Paola Giraldo qui nous a assisté dans l'établissement de contacts et l'obtention d'informations. De même Guy Maxime Lizoïr qui a réalisé la traduction des extraits d'entretiens.

1. INTRODUCTION

1.1. La problématique

Les pratiques et stratégies résidentielles des habitants d'une ville sont le produit d'une négociation entre motivations et possibilités individuelles et familiales et l'offre de logement. Cette offre est fortement conditionnée par le cadre structurel: le marché du logement et ses déterminants économiques et urbanistiques étant liés non seulement aux dynamiques (macro-)économiques, mais aussi aux politiques publiques de la ville et de l'habitat:

On peut décrire schématiquement le rôle de l'Etat et ses niveaux d'intervention. Le développement de la production de biens et services engendre certains mouvements de population principalement pour constituer une source d'emplois nouveaux. L'Etat, central ou régional, soit suscite ce développement en en étant le promoteur et contrôle de manière plus ou moins autoritaire ces mouvements, soit l'accompagne (la principale initiative provenant dans ce cas du secteur privé) et il peut être alors plus en retrait face aux flux de personnes.

Quand ce sont les villes qui sont le cadre de ces mouvements (externes et internes), ce sont aussi les instances publiques locales qui sont amenées à se manifester avec, à nouveau, trois principales attitudes possibles: soit elles planifient et gèrent ce processus et ses conséquences spatiales, soit elles le régulent sans l'avoir promu, soit elles ne peuvent, ne veulent ou ne savent intervenir avec, dans tous les cas, le risque de la propagation d'une informalité parfois "sauvage".

Quand il y a une intervention, elle peut être, en termes généraux, quantitative (répondre aux besoins de x personnes) et/ou qualitative (répondre aux désirs de ces mêmes personnes), la seconde option étant plus rarement prise en compte que la première. Ce sont donc le degré et les formes de ces interventions qui peuvent déterminer la nature de l'offre et, en conséquence, les trajectoires et pratiques résidentielles et, à terme, la structure même de l'urbanisation.

Ce processus, très rapidement décrit mais valable dans l'ensemble des sociétés, est bien évidemment relatif et dépend de nombreux facteurs économiques, politiques, sociaux, régionaux, locaux, et notamment de la nature et du rôle de l'Etat. Il est également lié aux définitions données dans chacun des cas aux politiques publiques (ici de populations, de migrations, de développement social urbain, de logement et services, etc.) et aux modes de leur élaboration, avec, en particulier, les interactions entre connaissances (produites indépendamment ou non de la mise en oeuvre de ces politiques) et action. Ces jeux sont également variables dans le temps avec des évolutions dans les procédures mêmes.

Ces considérations initiales ont déterminé les objectifs du travail que nous présentons dans ce rapport, mais elles doivent être précisées davantage. En effet, pour pouvoir aborder et analyser le processus qui vient d'être décrit, dans le cas colombien et plus précisément bogotain, il nous semble important de faire un détour préliminaire sur quelques-uns de ses

aspects avec à la fois des définitions de base (celle de planification, gestion, politique, urbaines et leurs modes d'élaboration), le rappel des tendances actuelles de son évolution (le récent passage de la planification à la gestion urbaine, au plan international et local), et la question des politiques sur mobilité spatiale.

Nous présentons donc par la suite quels furent nos objectifs et notre méthodologie puis, dans un premier chapitre, ces préliminaires de type conceptuel.

1.2. Les objectifs et la méthodologie de l'étude

Cette étude avait plusieurs objectifs, les uns de production de connaissances et l'autre de repérage de modes d'application de ces connaissances.

Le premier était de resituer et analyser les différentes politiques et formes de gestion urbaines (incluant ici le logement comme l'un de leurs principaux objets) mises en oeuvre à Bogota au cours des années 1990. Cette étude doit permettre de mieux comprendre les formes de mobilité résidentielle de la population de Bogota et son aire métropolitaine, considérant donc que pratiques et stratégies résidentielles sont le produit d'une négociation entre motivations et possibilités individuelles et familiales et l'offre de logement, laquelle est fortement conditionnée par le cadre structurel (le marché du logement et ses déterminants économiques et urbanistiques étant liés aux politiques publiques de la ville et de l'habitat). De cette confrontation entre politiques et pratiques doivent donc aussi surgir des éléments de lecture de la structuration de la ville.

Dans un contexte latinoaméricain général de ségrégation sociospatiale spontanée ou contrôlée, une observation visuelle de la ville puis une rapide lecture historique des documents d'urbanisme montrent aisément que les politiques et formes de gestion urbaines ont été soit absentes durant d'assez longues périodes, soit improvisées autour de grands travaux, soit effectives mais dans des moments particuliers et assez brefs et surtout formulées à travers de normes, soit, enfin, pensées mais peu suivies d'effets. Cette constatation générale conduit à poser l'hypothèse que les implications directes de ces types de politiques sur les pratiques résidentielles ont été limitées; on pourrait même dire qu'elles ont plutôt agi indirectement voire parfois de par leur absence même (pourrait-on parler d'un "anti-urbansime"?). Mais il semble que l'on soit entré dans une phase nouvelle, avec une apparente volonté de corriger ces erreurs du passé, liée à un état de choses devenu particulièrement préoccupant et à des revendications provenant de l'ensemble des couches de la société.

Partant du principe que les politiques de la ville et de l'habitat ainsi que les modes de gestion urbaine sont encore plus adéquats s'ils se réfèrent aux connaissances sur les pratiques résidentielles de la population et ses formes de mobilité, le second objectif est également d'étudier ces politiques non seulement dans leurs mécanismes propres, mais aussi par rapport aux institutions et acteurs qui les engendrent et participent à ce processus. Cette analyse doit permettre de répondre à un autre objectif, plus opérationnel cette fois, celui d'identifier les

possibles niveaux d'articulation entre savoirs et formes d'intervention et, à terme, de proposer quelques éléments de réflexion au service de l'affinement de ces mêmes politiques, lesquelles sont actuellement plus nombreuses et élaborées.

En réponse à ces objectifs nous avons fait différents choix méthodologiques. Tout d'abord, il nous a semblé nécessaire de faire un rapide tableau des modes de planification urbaine en Amérique latine, région qui, malgré certaines disparités nationales, a une histoire coloniale commune largement déterminante; nous avons inscrit cette première approche dans une perspective historique afin de mieux comprendre la situation régionale présente. Lorsque nous sommes passés au cas colombien et plus précisément bogotain, pour la même raison nous avons recouru au même type de lecture historique, en reliant les faits de la planification urbaine avec ceux dans d'autres domaines tels que, en amont, les développements politiques et administratifs au plan national et local et, en aval, les grands travaux, les transformations spatiales de la ville. La question foncière, outil clé de la gestion urbaine, n'a pas été prise en compte dans cette lecture historique dans la mesure où étonnamment elle ne devient une réelle préoccupation qu'à partir de l'actuelle décennie. Ces considérations nous permettaient dès lors d'aborder la situation présente, celle des années 90, beaucoup plus en détail, avec davantage d'éléments d'appréciation, et en nous centrant à la fois sur les mêmes aspects de la planification et gestion et sur ceux qui sont apparus entretemps: c'est notamment le cas du foncier, comme nous venons de l'observer.

Ce parcours dans le temps (principalement à partir des années 40) s'est appuyé sur différents travaux colombiens récents comme ceux de Cuervo, Salazar, Molina, Cortés y del Castillo. Il convient de souligner ici, en guise de rapide état de la question, que ces travaux ont surgi surtout depuis quelques années; les études plus anciennes (Currie, García, Gilbert et Zorro) qui ont participé directement de la planification urbaine ou l'ont analysée sont peu nombreuses. Cette évolution est probablement due à un contexte de crise urbaine et de prise de conscience de certaines de ses causes, dont des défaillances notoires en matière de planification et gestion du développement urbain, ainsi que celui de débats autour des questions de la décentralisation et de la gouvernabilité (en partie liée à la nouvelle Constitution dont l'esprit est largement ouvert à la participation de la communauté dans la prise de décision des affaires publiques).

En ce qui concerne la période actuelle, nous nous sommes référés à quatre sources d'informations principales:

- les textes mêmes de la planification et gestion urbaines (plans et normes); parmi les différents champs d'application de ces pratiques, nous avons privilégié le logement;
- comme précédemment, les travaux qui les analysent;
- un ensemble d'entretiens menés avec des représentants des principaux acteurs directement impliqués dans les processus d'urbanisation et situés aux différents niveaux de l'administration;

- des articles de presse dans lesquels sont rendus publics les débats (à travers de compte-rendus ou d'entretiens) sur des aspects globaux ou spécifiques de ces mêmes processus ¹.

Il faut souligner ici que nous nous sommes donc limités à des informations écrites, sans avoir pu visualiser et analyser à l'aide de cartes non tant le seul processus d'extension formelle - les périmètres urbains successifs - et informelle - les quartiers auto-construits aux abords de ce périmètre - de la ville, travail réalisé localement par Luis Carlos Jimenez, sinon la combinaison de ce processus avec l'ampliation progressive de la couverture des différents services publics en avance ou en retard sur les périmètres.

En ce qui concerne les entretiens, l'éventail d'acteurs urbains rencontrés est assez large: politiques et techniciens, liés à l'administration "distritale" (nous emploierons dorénavant ce qualificatif dans la mesure où, localement, la notion de "district" est instituée pour se référer à l'ensemble du territoire couvert par la mairie de Bogota) ou au secteur privé, avec des trajectoires (éducatives, professionnelles, sociales et politiques) diverses et plus ou moins longues, hommes et femmes (voir annexe No2 la liste de ces personnes avec une caractérisation de chacune d'elles). Furent abordées, d'un côté, les questions des dynamiques résidentielles observables et analysables depuis leurs fonctions et expériences, et de l'autre, les champs et modes d'intervention actuels des structures politico-techniques auxquelles appartiennent la majorité (voir annexe No3 le guide d'entretien). Nous citerons des extraits d'entretiens parfois assez longs, car, les questions ayant été généralement ouvertes, les réponses ont souvent été énoncées sous forme de reconstruction de processus historiques, sociaux, politiques ou techniques. Le moment venu, nous reviendrons plus précisément sur ces aspects méthodologiques.

L'organisation du texte est directement le reflet de l'ordre chronologique qui vient d'être présenté. Certaines informations de caractère plus général sont insérées sous formes d'encadrés ou de tableau, d'autres qui soit apportent des précisions sur les entretiens réalisés (guide d'entretiens, profils des personnes interviewées) soit viennent aider à la lecture (glossaire des institutions citées, traduction de termes utilisés en espagnol dans le texte) figurent en annexes.

2. CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

2.1. Définitions: politique, planification, gestion urbaines, aménagement urbain et urbanisme

Nous commencerons par rappeler ce que nous entendons par politique urbaine et quelles en sont les tendances générales actuelles (le rapport sur les politiques urbaines à Delhi présente un chapitre comparable mais avec des approches à la fois différentes et complémentaires).

¹ Ces articles sont extraits des deux principaux quotidiens, *El Tiempo* et *El Espectador*, lesquels consacrent une rubrique quotidienne (de deux à trois pages) aux affaires de Bogota; ce sont des quotidiens relevant du même parti politique, le libéral, mais avec des approches différentes.

On peut dire dès à présent que les politiques urbaines se situent entre différents niveaux: face aux phénomènes, elles se doivent de les contrôler, orienter, selon, d'une part, un diagnostic, une évaluation, une analyse de ces phénomènes et, d'autre part, la définition des objectifs et stratégies d'intervention, des critères, lesquels s'inscrivent dans des références, des fondements qui combinent savoirs et idéologies.

Dans le contexte occidental(isé) divers auteurs ont tenté d'éclaircir le concept en le différenciant d'autres, parfois confondus avec lui, comme ceux d'urbanisation, de gestion urbaine ou d'urbanisme (Tribillon, 1991):

- L'urbanisation est un fait, même si certaines de ses caractéristiques résultent d'évidence d'interventions urbanistiques.

- Les politiques urbaines ont précisément pour ambition d'agir sur l'urbanisation, et ce par divers moyens: ce sont principalement des politiques financières et fiscales, des normes de construction et génie civil, des politiques du logement, des politiques de transports, et l'urbanisme, avec ici une connotation nettement technico-normative, mais aussi, par exemple, des politiques de population et d'emploi (par exemple, sur le travail féminin et, en conséquence, les structures d'accueil et de garde d'enfants en âge préscolaire, etc.).

- La gestion urbaine consisterait en des méthodes d'organisation et d'administration appliquées principalement aux services urbains domiciliaires: eau, électricité, téléphone, assainissement, etc. Elle se situerait donc davantage au niveau de la mise en oeuvre, de l'exécution de la planification. Bien que cette définition semble plus unanimement partagée, il faut souligner que la notion de gestion est apparue dans le domaine urbain plus récemment (dans le cas de pays en développement surtout sous la pression des organismes internationaux, comme l'a montré A. Osmont); elle a fait l'objet de nombreuses autres définitions dans d'autres domaines, comme l'entreprise, l'administration publique, etc..

- L'urbanisme, enfin, serait donc la "science" ² de l'organisation de l'espace urbain.

Mais à cette science vient se combiner le politique, l'idéologique: "(Les) ambitions (des politiques urbaines) les font apparaître comme partie intégrante des politiques dites de développement, c'est-à-dire ayant pour objet d'opérer des transformations sociales globales et volontaires. Dans ces conditions, les politiques urbaines ne peuvent se contenter d'aligner des mesures, des projets et des recettes liés par quelques considérations générales. Elles doivent être irriguées par des réflexions stratégiques, les débats philosophiques, les discussions politiques. Les débats sur le développement appartiennent à la culture de ceux qui sont concernés par les politiques urbaines au même titre que les réflexions sur l'urbanisation et les techniques de planification et de gestion urbaines". (Massiah, Tribillon, 1988)

² Les guillemets sont de l'auteur qui reste prudent dans l'usage du mot, dans la mesure où il sait très probablement qu'il a été montré par ailleurs (Choay, 1980) que si l'urbanisme a eu, au moment de sa constitution comme discipline autonome, cette prétention à devenir une science, il est devenu clair par la suite qu'il ne pouvait en être une au sens strict.

Il faut introduire ici un autre concept, voisin de ceux de prospective, plan, programme, projet, ou plus précisément d'aménagement urbain, qui est celui de planification.

La planification est un processus qui fixe (pour un individu, une entreprise, une institution, une collectivité territoriale ou un Etat), après études et réflexion prospective, les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de celle-ci. La planification prend, en particulier, la forme de plans. Ceux-ci peuvent concerner une période de temps fixée ou non.

On distingue, pour un Etat ou une collectivité territoriale:

- La planification économique (et sociale) qui s'exprime à travers des plans de modernisation ou des plans de développement économique et social, traitant d'agréats économiques, financiers et humains.
- La planification spatiale qui se préoccupe de la répartition dans l'espace des agrégats précédents et, en particulier, des populations et des activités, et prévoit l'échéancier de réalisation et l'implantation des équipements et des infrastructures nécessaires au bien-être de ces populations et à l'efficacité de ces activités.

Ces deux types de planification ne doivent pas être considérés comme distincts, mais comme complémentaires et donc coordonnés. Néanmoins, c'est souvent la première qui domine.

Comme nous l'avons signalé plus haut, s'il y eut des tentatives pour définir l'urbanisme (certes quelque peu différent de la planification ou de la politique urbaine, mais très voisin) comme science, il y eut aussi des travaux pour démontrer les limites de cette prétention. Néanmoins, il est clair que communiquent entre elles la production de ces politiques et celle des connaissances de type scientifique, en particulier dans les champs de la recherche urbaine et régionale.

2.2. Les relations entre politique urbaine et recherche urbaine

Un autre aspect qu'il convient donc de relever dans ce paysage est le rôle de la recherche urbaine qui, d'une part, se développe de plus en plus (les thèmes s'élargissent au gré de l'apparition d'équipes nouvelles surtout localement) et, d'autre part, présente des réflexions qui porte justement sur sa propre fonction et ses relations avec la politique et la gestion urbaines.

Préciser cet aspect nous permet aussi d'avoir quelques éléments de réflexion pour l'application de l'objectif plus opérationnel de cette étude.

Il est clair que "les recherches et les pratiques sont deux champs ayant chacun leur logique et leur légitimité spécifique. Il est nécessaire d'évaluer leurs relations, qu'elles fonctionnent ou non sous la forme d'application, cette évaluation se place de plusieurs points de vue: celui

des conséquences sur la transformation de la réalité, celui du retour sur la recherche, celui de la recherche dans le cadre de l'action" (Interurba, 1995).

Comme nous l'avons remarqué plus haut, dans la constitution même de l'urbanisme ou de la planification urbaine comme pratiques autonomes, les relations entre celles-ci et la production de connaissances sur l'urbain ont parfois été confuses, les premières ayant prétendu à acquérir le statut de science. Aujourd'hui, les vocations, d'une part, et les relations, de l'autre, semblent devoir s'éclaircir en mettant en évidence le rôle de chacune de ces pratiques dans l'établissement même de leurs relations:

"La recherche urbaine a pour mission de former une capacité d'interaction de l'ensemble des acteurs de l'urbain, capacité qui s'enracine dans les connaissances communes qu'ils produisent. [...] Définie ainsi, la relation entre recherche et planification urbaines semble relativement la même dans beaucoup de pays au monde, sinon dans tous" (Anne Querrien, 1991).

Il faut souligner cependant que la gestion de cette interaction n'est pas aussi évidente. Dans le cas français, par exemple, cette interaction est longtemps passée sous couvert de la demande des planificateurs qui intégraient de diverses manières les résultats des travaux scientifiques (ce processus a même conduit au renforcement de la recherche urbaine dans les années 60). Aujourd'hui, il y a la tentative de constituer une structure qui permettrait d'assumer le rôle de pont, de canal entre demande et offre afin de mieux contrôler orienter coordonner l'articulation et ses effets (voir à ce sujet Francis Godard, 1995).

A côté de la recherche urbaine doit être mise en évidence ce que certains ont appelé la recherche "urbanistique" (Albert Lévy, s.d.). Ce champ est en soit relativement peu présent, mais nous le relevons dans la mesure où y existe une certaine tradition (au sein des théories de l'urbanisme occidentales³) qui cherche à définir les instruments d'une intégration des connaissances, produites dans le cadre de la recherche urbaine, sur l'usager, l'habitant, le client, le citoyen, selon les cas, et ses besoins en matière d'habitat. Mais ces tentatives ont été suivies d'effets assez ponctuels.

Cependant, est actuellement croissant le déphasage entre la recherche urbaine qui s'est largement multipliée et la recherche urbanistique (entendue comme instruments et modèle de ville sous-jacent) qui, à l'inverse, serait comme en panne, sauf avec la notion parfois assez vague de "projet urbain" et la création d'une série de nouveaux instruments d'urbanisme très spécialisés de portée ponctuelle et sans aucune vision d'ensemble. La recherche urbaine se serait ainsi développée au détriment de la recherche urbanistique.

2.3. Tendances actuelles de l'urbanisation et des politiques urbaines dans les pays développés

³ Françoise Choay a montré comment au sein de ces théories, depuis la Renaissance à nos jours (avec les travaux d'Alberti, More, Perrault, Scamozzi, Cerda, Sitte, Alexander, Turner, etc.), les apports des (pré-)sciences sociales (sociologie, anthropologie, démographie, géographie) ont pu être déterminants.

Une fois définis ces principes de base, il convient de voir quelles sont leurs applications actuelles, quelles sont les tendances de la planification urbaine depuis les années 80, depuis les effets de la crise économique qui s'est manifestée aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Pour Anne Querrien,

"sous les effets conjugués de la crise économique et de changement de valeurs, la planification est en train d'éclater entre différents objets dont les liens ne semblent plus toujours très évidents, avec une organisation du travail de plus en plus segmentée. [...] On voit apparaître une influence très nette des théories et stratégies entrepreneuriales et commerciales, de la gestion privée qui avec la différenciation des types d'usagers en termes de consommateurs contribuent à une ségrégation de plus en plus nette. [...] (La planification urbaine tend non seulement à) "proposer une image attractive de la ville pour les investisseurs potentiels" (mais aussi) à "préparer un avenir possible aux habitants de tous les quartiers, qu'ils disposent ou non des ressources nécessaires pour s'inscrire dans ce schéma attractif". La tendance générale serait donc que "l'articulation concrète dans une politique d'agglomération des préoccupations de développement économique et de cohésion sociale se dégage actuellement d'expériences locales [...] (On voit) "davantage des postures professionnelles qu'un corps de doctrine".

Et plus loin elle souligne que

"la ville devient sujet de l'action urbaine au lieu d'être point d'application d'une action volontaire de l'Etat et d'une pression subie du marché. La négociation entre acteurs explore les déterminations locales et définit le champ de possibles propre à chaque partenaire. [...] Vers un exercice plus politique de la planification urbaine dans le sens d'une démocratie urbaine sans qu'il y ait pour autant un rapprochement entre la planification et les habitants".

Une autre manière de décrire la tendance actuelle est celle de Jean-Pierre Gaudin qui fait une description des politiques publiques dans les termes suivants:

"Dans bien des situations concrètes, la construction et la conduite des politiques s'opèrent, de fait, à travers des rétroactions successives entre objectifs et moyens, par des boucles d'informations, par des ajustements progressifs des rapports de force en présence. De telle sorte qu'un schéma analytique, non plus séquentiel mais itératif et faisant place aux rétroactions à toutes les étapes d'une politique considérée, paraît plus proche de la réalité" (Gaudin, 1993, citant P. Muller, 1990).

L'expérience française mérite d'être ici mentionnée surtout à travers l'analyse qu'en fait J.-P. Gaudin, car elle permet de mieux comprendre ce qu'aujourd'hui non seulement en France ou en Europe on se représente de ce que devrait être une politique urbaine: une redéfinition non seulement des rapports entre acteurs, notamment entre ceux du secteur public et ceux du secteur privé, mais aussi du processus proprement dit de planification.

Nous soulignons cela car la France (entre autres pays ou villes comme l'Espagne, les Etats-Unis, Barcelone ou encore Curitiba au Brésil) semble jouir en Colombie d'un certain prestige en matière d'administration publique et de planification (urbaine) lié à diverses raisons: le système administratif colombien a été en grande partie inspiré du français, nous verrons que Le Corbusier a été l'auteur d'un plan d'urbanisme à la fin des années 40 et enfin que la mise en place de la décentralisation française relativement récente éveille beaucoup de curiosité

chez les colombiens qui sont également entrés dans cette dynamique peu après. Ces rapprochements ont d'ailleurs été et continuent d'être alimentés par des programmes de coopération au plan national ou municipal (autour des questions du foncier, de la formation des fonctionnaires territoriaux, ou bien d'actions plus techniques de services publics ou de gestion). Néanmoins, cette curiosité voire attrait se fonde parfois sur un certain déphasage, dans la mesure où n'est pas encore toujours très clairement perçue la tendance actuelle de la planification, également marquée par les courants internationaux de la gestion stratégique, mais plutôt celle qui tend à être de plus en plus dépassée d'une planification urbaine "moderne".

Gaudin explicite davantage les différences entre ces deux tendances:

"Dans un premier temps en France on peut dire que les politiques urbaines s'étaient construites autour de la planification territoriale et de la production de logements sociaux (à partir de règlements de construction et de plans d'urbanisme, puis de la planification des infrastructures et de la programmation des équipements collectifs)", et auparavant: "L'accent à présent se porte en priorité sur ce qu'on appelle le domaine du "social urbain". Y correspond un faisceau très large d'interventions publiques qui se sont peu à peu individualisées et multipliées, et qu'on rattache classiquement à des politiques sectorielles de l'Etat (santé publique, aide sociale, urbanisme, justice, éducation ,etc.) [...] une autre accentuation apparaît concurremment à propos des villes, elle se porte sur un objectif que le vocabulaire en vogue qualifie volontiers de "développement économique".

Plus loin, l'auteur souligne que:

"les critères de l'évaluation de ces politiques se sont historiquement dégagés sur trois registres. On a pu parler de politique urbaine d'une part à condition que s'exprime un volontarisme significatif dans les objectifs d'aménagement. Cela supposait la formulation d'un programme, d'une projection en quelque sorte "dans l'avenir", dont la réalisation soit appuyée sur une capacité d'intervention publique visant en particulier les propriétaires fonciers et immobiliers. Il a semblé, d'autre part, qu'une politique urbaine supposait la cohérence entre différents intervenants publics, une coordination des orientations et des moyens qui appelle quelque chose comme une autorité centrale, une hiérarchie des priorités garantie par un gardien classique de l'intérêt général, l'Etat. Il a été considéré, par ailleurs, qu'une politique urbaine devait correspondre à une visée globale concernant la ville tout entière: le plan d'urbanisme moderne a rêvé de saisir l'urbain dans ses multiples aspects, de fonder un ordre d'ensemble qui puisse se généraliser progressivement, depuis l'extension de la ville-centre jusqu'à l'aménagement régional. On voit comment cette triple ambition qui apparaît dans l'entre-deux guerres et s'affirme en France durant les Trente Glorieuses, sert encore parfois de référence au jugement contemporain des acteurs."⁴

2.4. Tendances actuelles de l'urbanisation et des politiques urbaines dans les pays en développement

Plus loin, avec le cas latinoaméricain, nous développerons davantage cet aspect; il s'agit ici simplement de voir les tendances générales au plan de l'ensemble des pays en développement

⁴ D'autres auteurs ont abordé cette question de l'évolution des approches de la planification urbaine: nous renvoyons, par exemple, au dernier ouvrage de François Ascher.

et de repérer les ponts, thématiques communes entre elles et celles qui viennent d'être présentées.

Parmi un ensemble de caractéristiques dégagées sur les tendances de l'urbanisation et des politiques urbaines dans les PED par un groupe de chercheurs urbains pour la conférence internationale Habitat II ⁵ nous retiendrons ici celles qui nous semblent se rapporter plus particulièrement à la situation latinoaméricaine et colombienne.

Après les mouvements sociaux des années 70, se sont développées de nombreuses dynamiques contribuant à l'apparition ou reformulation de "cultures urbaines". Ces dynamiques sont liées à l'individualisation en ville, aux formes de construction identitaire, à la constitution et au déploiement de réseaux à partir de nouvelles références, à la circulation de modèles culturels. Egalement l'incapacité du système public formel a favorisé le développement d'initiatives et de pratiques de la part d'une population en situation de plus en plus précaire, fortement marquées par la ségrégation sociospatiale et l'informalité (au plan professionnel comme résidentiel) et conduisant à une dangereuse dualité avec la formalité dans la structuration sociospatiale des villes.

Face à cette situation, de la politique urbaine on est généralement passé à la gestion urbaine, glissement marqué par la progression de la pensée néo-libérale. La gestion "comprend la production, l'organisation, l'équipement de l'espace ainsi que l'entretien des équipements et le fonctionnement des services". Elle vise à reconnaître et contractualiser les pratiques informelles, et "permet de désamorcer des rapports devenus parfois incontrôlables pour l'Etat".

Le logement, l'un des objets privilégiés des politiques urbaines puis à présent de la gestion, s'inscrit dans une problématique plus large, relié à d'autres objets comme les services ou l'environnement.

Par ailleurs, le pouvoir local, particulièrement au plan municipal, tend à occuper une place singulière. On distingue deux principales modalités. L'une, véhiculée par la Banque Mondiale, est associée à la notion de *governance*. Ce concept "met moins l'accent sur une formule d'organisation que sur la nécessaire légitimité de l'autorité intervenant dans le champ considéré, tant en termes de responsabilité que de capacité à répondre aux besoins des usagers". L'autre, celle de la décentralisation, se présente comme "une formule de redistribution des compétences au profit des autorités locales en coupant le rapport hiérarchique entre le centre politique et les collectivités et le contrôle d'opportunités que le premier exerçait auparavant sur les décisions des secondes". Ces tendances infléchissent directement la gestion.

2.5. La problématique colombienne: une planification récente

⁵ Cf. *Contribution des chercheurs à Habitat II*, Interurba réseau d'équipes intervenant sur la question urbaine dans les pays en développement, Paris, avril 1995, multigr. 12 p.

2.5.1. La situation urbaine

Il est courant d'entendre dire en Colombie que la planification urbaine et, avec elle, la politique urbaine est un phénomène récent, qu'il n'existe toujours pas de culture de la planification. On doit nuancer cette assertion si l'on tient en compte l'histoire même de la planification urbaine qui remonte aux années de l'après-guerre.

En effet, nous verrons que parfois face à des situations urbaines particulières (crises de croissance) et sous l'influence de divers courants étrangers, que ce soit avec l'approche spécifique de l'aménagement urbain (plutôt de l'ordre de l'art urbain ou de la composition urbaine dans l'oeuvre de l'autrichien Brunner dans les années 30, et plutôt de l'ordre du plan d'urbanisme dans le projet de Le Corbusier au début des années 50) ou avec l'approche plus générale de la modernité rationnelle du "développementisme cépalien" des années 60, se sont manifestées des tentatives de planification urbaine.

2.5.2. Les interprétations de la situation critique

Mais les raisons de ce retard ou de cette absence de conscience de la nécessité de planifier (non dans le principe puisque des lois déjà anciennes ont prévu la planification mais dans la pratique, l'application, la mise en oeuvre de la planification) sont multiples.

Diverses interprétations en sont faites. La culturaliste évoque le poids d'une culture autochtone, une "idiosyncrasie", comme l'on dit souvent localement, peu propice à la planification dans le temps, mais qui aurait son pendant positif, le "sens de l'opportunité". L'historique et l'économico-politique qui se réfère à une histoire du capital économique et de ses liens avec le pouvoir politique, une organisation économique très longtemps marquée par le rural et seulement récemment par l'industriel urbain, les intérêts de la haute bourgeoisie locale, en outre assez longtemps fermés. La sociologique qui considère le milieu professionnel et administratif tardivement formé et organisé dans ce sens, avec, par exemple le cas de la fonction d'urbaniste encore assez peu reconnue comme telle. La socio-démographique qui dégage le fait que l'accroissement des villes s'est fait en très peu de temps (parfois sous l'effet de dynamiques socio-politiques très difficiles à gérer comme les différentes formes de violence) sans permettre une adaptation des structures opératives aux nouvelles réalités sans cesse changeantes.

Ce sont des processus comme la décentralisation politico-administrative ou la modernisation de l'Etat, en partie dus à la pression d'organisations internationales, qui ont finalement imposé ces nouvelles pratiques de la planification et de la gestion locales et, plus précisément, urbaines (certes le terrain n'était pas complètement vierge). Mais cela apparaît difficilement à côté d'un système qui s'appuyait sur la mise en oeuvre de mesures relativement permissives et favorables aux intérêts politico-économiques dominants.

Les caractéristiques de la planification et de la gestion urbaines sont certes marquées par une approche technique de la planification dite stratégique (dont on peut d'ailleurs distinguer

plusieurs facettes, selon que le "stratégique" s'inscrive dans une logique économique néolibérale ou dans une approche conceptuelle du processus même, de la méthode de planification) et qui se diffuse internationalement, mais aussi la recherche d'une démocratisation des institutions et des modes de prise de décision consacrée par la nouvelle Constitution de 1991. Plus circonstancielle et/ou localement, des personnes à l'intersection entre politique et technique, comme les ministres, maires, etc. ont, chacune avec une approche propre, favorisé le développement de ce processus.

Mais, d'une manière générale, malgré ces recompositions, reste très confuse la relation entre la production scientifique de connaissances sur l'urbain et, en particulier, sur les formes de mobilité résidentielle et les modes de définition des politiques urbaines et de leur application. C'est dans la mise en évidence de ce déphasage que l'on peut envisager de repérer des ponts entre ces deux pôles.

2.5.3. Recherche urbaine et politique urbaine

Dans le cas colombien il y a une production dans le champ de l'urbain de plus en plus large et organisée: avec ou sans l'appui direct et indirect de *Colciencias* (l'organisme public de soutien à la recherche scientifique), au sein des universités publiques et privées à travers de leurs centres de recherche, dans des ONG. Essaie d'émerger une communauté malgré une grande diversité d'approche (voir le rôle dans ce sens de l'ACIUR - "*Asociación Colombiana de Investigación Urbano Regional*"). On y trouve des axes traditionnels et nouveaux (de l'environnement à la culture urbaine). Toutefois, il s'agit principalement d'une recherche urbaine et non urbanistique.

Mais c'est aussi la pratique même de la planification et de la gestion urbaines (avec les diagnostics) qui suscite, engendre une demande en connaissances pour les intégrer et fonder les propositions. La tendance serait la constitution de bases de données, de systèmes d'informations.

Il faut également souligner comment tout récemment une politique urbaine, définie au niveau du ministère de Développement économique (plus précisément dans le vice-ministère de logement et développement urbain) ou bien du Département national de Planification, par des chercheurs urbains.

2.5.4. Limites des politiques urbaines portant sur la mobilité spatiale

En revenant à présent sur l'objectif opérationnel de cette recherche, il est nécessaire de se demander s'il existe réellement des politiques urbaines qui, ayant tenu compte de la question de mobilité spatiale, aient eu un impact, et, dans le cas positif, ce qui y a contribué ou, à l'inverse, nuit. Il s'agit ici d'aborder seulement cet aspect et non celui, plus général, du logement, du développement urbain.

Même si cette question est probablement plus cruciale dans les pays en développement, alors que ces mêmes pays ont davantage de difficultés à organiser et gérer leur développement urbain, dans quelle mesure pourraient-ils avoir un contrôle sur les flux de population, quand bien même les pays développés le feraient difficilement?

Nous ne développerons pas ici cette observation de manière ample et approfondie. Néanmoins, compte tenu à la fois des fondements et formes de développement d'une politique urbaine tels que nous les avons évoqués auparavant, et de la situation locale (planification récente encore peu ou mal appliquée, connaissances sur les pratiques résidentielles et, en particulier, la mobilité spatiale assez réduites), et en confrontant entre eux ces divers aspects, nous chercherons à repérer et à mesurer les limites, les obstacles à la mise en oeuvre de ces politiques, en laissant de côté les possibilités.

A propos du réel impact que peut avoir une politique sur les mouvements de population, ce serait lié, d'une part, à la qualité du diagnostic sur lequel se fonde la politique (avec l'intégration de connaissances fines sur les dynamiques de population) et, d'autre part, à la "volonté politique" qui la sous-tend, laquelle est à relier à un discours plus général sur les formes de développement (passant par le rural ou l'urbain) ou de rapports sociaux et interethniques, mais aussi à la capacité de gestion.

Mais, en deça de la qualité d'élaboration de la politique, on peut se demander si, de toutes façons, elle peut avoir des effets sur le développement du processus de "métropolisation" ⁶ Seul un autoritarisme exarcebé (déplacer de manière forcée les populations de la ville à la campagne, d'une ville, d'un pays à l'autre), a priori difficilement recommandable, semble y avoir réussi. L'autoritarisme tout simple (empêcher l'arrivée ou même le départ) ou, à l'opposé, ce que l'on pourrait nommer l'accompagnement (prévoir l'arrivée, inciter à, faciliter le départ) n'ont pas eu le même impact sur le contrôle des flux de population vers les grandes villes (cf. Ascher). A peine le fait de passer par certains seuils de saturation, ce qui relève donc de l'évolution - même du phénomène, et non directement des mesures établies pour le contrôler, y aurait contribué. Il faudrait là aussi voir plus précisément en quoi consiste cette idée assez communément répandue: comment les gens perçoivent cette saturation et décident-ils de changer de comportement, de situation, de projet?

Par ailleurs, il est facile de constater que, tout du moins en Colombie, le concept de mobilité résidentielle se limite généralement au phénomène de migrations campagne-ville ou, plus rarement, inter-urbaines. Or la question des migrations a été relativement peu abordée en tant que telle (on trouve des informations sur ce thème au sein de travaux plus généraux d'analyse des dynamiques démographiques et/ou urbaines à partir des classiques sources d'informations comme les recensements ou de grandes enquêtes comparables). Les périodes

⁶ Pour une définition de la "métropolisation" nous citerons François Ascher: "La métropolisation concentre de façon croissante les hommes, les activités et les richesses dans des agglomérations de plusieurs centaines de milliers d'habitants, multifonctionnelles, fortement intégrées dans l'économie internationale. Elle s'accompagne de transformations significatives des grandes villes, de leurs banlieues et de leur environnement, constituant des espaces urbanisés de plus en plus vastes, hétérogènes, discontinus, parfois formés de plusieurs grandes cités, de moins en moins liées à une économie régionale, et dont les arrière-pays se transforment en espaces de services et de loisirs" (Ascher, 1995).

de production plus intense sur le thème correspondent aux moments où les conséquences du phénomène ont été plus évidentes, c'est-à-dire les années 70. Par la suite, apparaît un assez grand vide, jusqu'à ce que dans les années 90 resurgisse un certain intérêt⁷.

Très souvent ces travaux auront considéré la migration du point de vue de l'insertion économique, de l'emploi. C'est récemment qu'est apparue une autre approche, celle en termes sociaux et culturels, de (re-/dé-)construction d'identités et du rôle de la violence politique. C'est notamment le cas avec une importante étude commandée par l'Eglise catholique sur les dits "déplacés par la violence", qui, victimes des actions de la guérilla, des paramilitaires, des autodéfenses, du narcotrafic, etc. fuient le milieu rural et se réfugient dans les villes, grandes et petites.

Mais ce n'est pas pour autant que sont étudiés les effets des migrations dans le développement urbain (lesquels sont d'ailleurs plus souvent considérés comme négatifs que positifs) et conçues des politiques (de population, de logement, services sociaux, etc.) pour répondre aux problèmes engendrés. Parmi les rares tentatives dans ce dernier sens, il faut d'abord rappeler des essais de politiques globales sous les auspices de l'OIT dans les années 70. Ou bien, au cours des années 90, le cas de la municipalité de Cali qui a entrepris un travail conjoint avec le secteur privé pour tenter de résorber le problème de migrations localement dans les lieux de départ et non plus à la seule arrivée comme ce fut le cas antérieurement avec, par exemple, le cas du quartier d'Aguablanca. Enfin citons les récents débats au sein du conseil distrital de Bogota autour du contrôle des flux de population à travers de la mise en place de certains impôts rédhitoires.

Mais, malgré cette situation de production de connaissances et de politiques assez limitée, d'une relative "neutralité" dans ce domaine (peu de mesures auront été réellement prises), malgré des périodes assez dramatiques, le thème est très souvent mentionné dès que l'on aborde la question de l'accroissement des villes, de leurs crises actuelles sous quelque facette que ce soit. En d'autres termes, il y a une conscience de l'importance du problème qui s'exprime de manière quasi réitérative (même si la connaissance proprement dite du problème est relative), voire rituelle dans les discours de presque tous les acteurs urbains, depuis les habitants, organisés ou non, aux politiques et techniciens en passant par les chercheurs. Mais cette conscience n'a pas conduit à la formulation de politiques claires face aux dynamiques de peuplement qui ne cessent bien évidemment de se développer, reformuler.

Cette situation pourrait finalement conduire à écarter tout travail d'approfondissement sur les pratiques résidentielles et formes de mobilité spatiale et, en conséquence, rendre caducs les diagnostics à partir desquels sont définies des politiques urbaines. Néanmoins, il semblerait que l'on soit entré dans une période nouvelle plus réceptive à ce type d'approche,

⁷ Cf. par ordre chronologique les travaux de Schultz 1967, García 1970, Cardona et le CCRP, de 1970 à 1977, Simmons seul et avec Cardona 1970, Vernez CCRP 1976, Udall 1973, 1976, Mac Geevrey 1976, Conroy 1976, Hernández et Marmora 1976 (sur les politiques de migration laborale), Forero et Urrea 1982, Urrea 1984, Banguero Lozano 1985, Urrea 1992, Rubiano 1992 (voir pour plus précisions la bibliographie générale de la recherche).

non seulement par le biais de la problématique de la mobilité quotidienne (domicile - travail et/ou études), liée à la gravité de la situation des transports urbains, mais aussi au fait que soit en train d'émerger une culture de la planification, longtemps inexistante ou très ponctuelle.

Ces diverses considérations, interrogations, qui resteront dès à présent sous-jacentes, seront reprises en compte dans la conclusion finale.

3. LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE PROCESSUS D'URBANISATION EN AMERIQUE LATINE

3.1. L'évolution des approches de la planification

Dans le processus général d'urbanisation en Amérique latine (avec des formes de système urbain diverses: macrocéphalie ou non, liée à un contrôle autoritaire ou non), les pouvoirs politiques et économiques vont s'articuler de différentes manières pour répondre, parfois après coup, aux nécessités des divers acteurs urbains et/ou imposer, selon leur propre volonté ou celle d'organisations internationales bailleurs de fonds comme les Nations Unies, la Banque Mondiale, etc., certaines logiques de contrôle, de domination des dynamiques propres au processus d'urbanisation.

Malgré cet éventail assez large d'options, sont distinguées au cours des quarante dernières années quelques grandes périodes, même si elles sont variables d'un pays à l'autre, parfois en partie simultanées dans un même pays, mais communes à l'ensemble de l'Amérique latine (généralement elles vont être partagées dans la mesure où elles sont l'effet uniformisateur des organismes internationaux qui les imposent):

- La **planification urbaine** basée sur l'élaboration d'un plan "régulateur" ou directeur, principalement dans les années 50.
- La **planification du développement urbain** (de la fin des années 1950 aux années 1970), très marquée par l'économique (le *desarrollismo* cépalien), tandis que, surtout à partir des années 70, la planification urbanistique est délaissée.
- La **décentralisation politico-administrative** (à partir des années 1980), avec là aussi des approches diverses, parfois imposées par les organisations internationales dans une tendance générale au niveau mondial, avec des avancées, retards, retours ou réajustements de toutes sortes.
- La **gestion urbaine** (surtout depuis la fin des années 1980), parfois marquée par les courants d'"urbanisme stratégique", de politiques municipales entrepreneuriales et par ceux de l'établissement de nouveaux canaux de participation communautaire.

En Colombie, les deux dernières périodes qui sont très dépendantes, découlent directement l'une de l'autre, sont marquées par deux processus: la démocratisation politique puis la globalisation de l'économie. Et durant ces deux mêmes périodes on peut relever certaines problématiques générales comme celles du développement durable, de la gouvernabilité, ou bien plus spécifiques comme la gestion du foncier. Pour cette raison nous les présenterons plus loin sans les différencier.

Si l'on reprend les périodes déjà identifiées (à partir du *desarrollismo* en ce qu'elle est plus spécifique et rompt avec le schéma antérieur, celui du plan directeur, qui avait été directement importé), quelles en ont été les orientations ⁸ ?

3.1.1. La période de l'Etat-providence

De la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 70, quand surgit la crise énergétique et économique ainsi que celle du modèle d'Etat-Providence, domine une planification conçue au niveau national combinant l'approche globale avec la sectorielle.

C'est ce que l'on a pu appeler le *desarrollismo* (la traduction littérale serait "développementisme"), pensée liée à certaines idées de changement des structures économiques et sociales, dont celle qui s'appuyait sur un processus de croissance d'abord de la manufacture par substitution d'importations (selon la terminologie alors utilisée), puis de l'industrie lourde. Ce processus s'accompagnait du développement des classes travailleuses avec un plus grand accès à la consommation, d'une réforme des structures agraires, de l'appui aux catégories sociales moyennes constituées de cadres et techniciens et, fondamentalement, à une bourgeoisie industrielle et de services productifs étroitement liée au processus interne d'accumulation de capital. Un Etat construit sur le modèle "fordiste", centraliste et contrôleur, devenait la référence de base. Mais en général cette théorie a échoué étant donné son déphasage avec les réalités sociales du moment.

Il faut noter ici l'impact des organisations internationales ou agences nord-américaines dans l'implantation du processus de planification non seulement à travers des principes mêmes, mais aussi des méthodes:

- La CEPAL (qui dépend des Nations Unies) présente à Punta del Este (Argentine) en 1955 un document intitulé "Introduction à la technique de la programmation" et le diffuse largement à partir de cette époque.
- La Charte des Andes rédigée à Bogota en 1956 à l'issue d'une réunion sous les auspices de la OEA (Organisation des Etats Américains) se base sur les recommandations énoncées dans l'Europe de l'après-guerre qui préconisent l'intégration de la planification "urbano-régionale".
- A Punta del Este de nouveau, en 1961, se tient le Congrès de l'Alliance pour le progrès (agence nord-américaine que développe fortement le gouvernement Kennedy et qui eut un

⁸ Cf. Sabaté et Robert 1989.

impact direct à Bogota avec la création du quartier Ciudad Kennedy), durant lequel ce même type de problématique est abordé.

En ce qui concerne les villes, la planification urbaine au sens spatial proprement dit, fondée sur le plan dit régulateur ou directeur, va être peu à peu remplacée par la planification du "développement urbain". Le *desarrollismo* a engendré une forte modification de la conception de la planification urbaine, bien qu'elle n'ait pu être que partiellement appliquée; elle rompait théoriquement avec le plan d'urbanisme, lequel, principalement spatial, écartait les thèmes liés à la gestion, à la dimension institutionnelle, aux sources de financement; en même temps, elle a cherché à inclure sans trop de cohérence interne d'autres aspects comme l'environnement, la participation de la communauté, les caractéristiques socioprofessionnelles des habitants ou bien de nature économique comme l'intégration de la dimension régionale.

Signalons au passage que l'ensemble de ces aspects ont donc conduit à se référer à de nouvelles disciplines: non plus seulement la démographie, les statistiques, l'architecture (dans sa dimension urbanistique), mais aussi l'économie, les sciences politiques, l'anthropologie sociale, l'écologie, etc.

3.1.2. La période de la critique du modèle assistentialiste

A partir des années 70 suit une période de critiques de ce modèle, critiques formulées à différents niveaux:

- Celui des techniques et méthodologies auxquelles il recourait, en reprochant le transfert de procédures inadaptées aux conditions locales.
- Celui des institutions, particulièrement celles qui sont censées les gérer, en soulignant en elles le manque d'une culture de la planification, leurs déficiences et l'insuffisante coordination en leur sein et entre elles.
- Celui du politique en invoquant la nécessité de tenir en compte de manière plus étroite l'utilisateur et de l'impliquer dans le processus même de planification (*advocacy planning*).

Il convient de souligner ici l'importance des travaux du sociologue urbain espagnol Manuel Castells et de l'école française des années 70 et 80 qui ont eu un impact déterminant dans les analyses critiques alors déployées.

3.1.3. La période de la crise de la planification et de la décentralisation

La dernière période, à partir de la fin des années 80, se manifeste avec l'entrée en crise de la planification. Avec la mise en œuvre de la décentralisation, on assiste à un virage complet par rapport au *desarrollismo*. Apparaissent des notions comme celles de la planification

normative, d'abord par procédures puis dite stratégique, de la gestion, ou bien celle du local qui permet de répondre à différentes attentes: l'intégration du citoyen, un meilleur contrôle de la relation entre le politique et le technique, une meilleure appréhension des besoins des habitants, un meilleur suivi des projets et opérations, une concertation entre secteurs public et privé plus facile.

Un peu plus récemment, le néolibéralisme va avoir de nombreux effets avec une redéfinition du rôle de l'Etat et engendrer notamment beaucoup d'interrogations sur le devenir de la planification.

En même temps, la décentralisation politico-administrative devient une réalité dans la plupart des pays, mais avec des approches différentes selon les caractéristiques politiques, économiques et culturelles locales. Evolution qui accompagne directement voire fonde ces réorientations de la planification.

3.2. De la production de connaissances à la conception de politiques

Sans prétendre faire ici une présentation exhaustive des tendances et thèmes de la recherche urbaine en Amérique latine⁹, il nous semble utile d'en faire un rapide panorama général, afin de montrer comment certaines questions et approches ont déjà une assez longue trajectoire, mais aussi ce qui a pu déterminer la construction de ces savoirs, et enfin comment se sont établies des relations avec le domaine de l'action.

Les grands thèmes des années 50 et 60 ont porté sur différents aspects démographiques et des structures fonctionnelles des villes.

A la fin des années 60, sont abordés principalement les aspects suivants:

- l'importance nationale du croisement urbain,
- les systèmes urbains nationaux,
- l'intégration socioéconomique régionale,
- le rôle des sciences sociales dans la définition des politiques.

Au cours de cette même période, les questions agraire et régionale ont également été très présentes.

En ce qui concerne plus précisément les dynamiques urbaines, sont observées et analysées les situations suivantes:

- les quartiers marginaux d'invasion,
- la concentration des migrations,
- l'habitat et l'accès aux services publics qui sont les thèmes de prédilection des grandes conférences internationales,

⁹ Voir entre autres Hardoy 1989.

- les mouvements sociaux et formes d'organisation communautaire.

Plus récemment, tandis que des thèmes plus traditionnels, comme l'histoire urbaine et l'habitat populaire, persistent, se diversifient les problématiques: sont considérés des sous-populations urbaines plus spécifiques, des cultures urbaines ethniques, tout type de villes (non seulement les grandes mais aussi les intermédiaires et petites), la question de l'environnement, les formes de gestion, la gouvernabilité.

Mais il faut aussi noter que cette recherche urbaine s'est souvent développée, d'une part, grâce à la demande des organismes internationaux qui ont préconisé de grands champs thématiques à partir desquels se définissaient des recommandations pour la conception de politiques publiques et, d'autre part, à travers le processus même de la planification dont la phase d'élaboration des diagnostics s'est souvent appuyée sur ou a sollicité l'apport de connaissances scientifiques (phénomène qui a été également observé en Europe dans les années 60).

On peut donc dire qu'avec le développement de la planification il y eut un effet d'interaction entre celui-ci et la recherche: il l'a motivée mais celle-ci l'a aussi alimenté.

4. LE CAS COLOMBIEN: UNE SITUATION PEU DIFFERENTE DE CELLE DE L'ENSEMBLE DES PAYS LATINOAMERICAINS

4.1. Tendances des années 40 à 90

Dans une perspective historique d'ensemble (là aussi depuis l'après-guerre même si auparavant ont pointé quelques mesures anticipatrices qui seront très rapidement évoquées ici), la périodisation choisie ici est la suivante: fin années 40 - fin années 60, fin années 60 - fin années 70, 80, années 90, c'est-à-dire plus ou moins par décennies sauf dans le cas de la première. Les critères adoptés pour différencier ces périodes sont les manières de concevoir la planification urbaine, de fait très proches de celles qui ont dominé en Amérique latine et qui viennent d'être présentées¹⁰ sauf dans le cas de l'avant-dernière qui serait plus locale pour son caractère normativiste très marqué.

Une autre périodisation, non directement liée à l'objet même mais déterminante, aurait pu être faite à partir de la vie politique nationale (par exemple: la *Violencia* (1948 - 1958), avant le *Frente nacional* (1958 - 1974), après le *Frente nacional* (1974 - 1991), depuis la nouvelle Constitution (1991)), laquelle a eu des incidences évidentes sur les modes de planifier, comme ce fut particulièrement le cas avec les deux dernières, mais peut-être moins directement liée à notre objet.

¹⁰ Cette périodisation est généralement partagée par les différents auteurs qui ont travaillé la question (Cuervo, Salazar, Molina, Cortés y del Castillo), même si les approches utilisées et les sous-objets étudiés (l'objet principal étant la planification urbaine) peuvent être parfois quelque peu différents. Ce consensus pourrait être lié au fait que ces travaux sont peu nombreux et relèvent plus ou moins d'une même génération et même école (il existe néanmoins quelques interprétations divergentes).

On peut dire qu'en Colombie, à l'image des tendances dominantes en Amérique latine, le processus évolutif "planification du développement - décentralisation - gestion" est assez marqué, les approches économique puis juridique dominant au détriment d'une approche plus urbanistique, spatiale. Par ailleurs, sont souvent distinctes politique du logement et politique du développement urbain (on commence à s'interroger à ce propos depuis peu), sauf dans le cas de l'oeuvre de L. Currie.

4.1.1. Processus global de mise en oeuvre de la planification: l'urbain face au rural

On peut d'abord dire qu'il y a en Colombie une tendance générale à considérer les villes (et non seulement la capitale) plus que la campagne comme lieux de développement. Si parfois ont eu lieu de grands processus de "colonisation" en milieu rural (d'abord avec le café ou, plus récemment, avec le pétrole), ils ont contribué également au développement de villes déjà existantes plus ou moins grandes ou à la création de nouvelles. Ainsi peu à peu ce sont surtout les villes qui sont privilégiées, lesquelles vont croître davantage encore, tandis que l'on assiste à un "abandon" progressif du rural (malgré quelques essais de politiques en faveur du rural mais tous voués à l'échec, sur lesquels nous reviendrons plus loin).

Néanmoins, ces diverses dynamiques en faveur de la ville font à peine émerger une attitude de planification de son développement qui, en outre, relèvent plus de l'économique et du social que, semble-t-il, du spatial. C'est assez tard, à partir des années 80, qu'apparaît une véritable préoccupation pour la planification et ses outils.

Il y eut des essais de politiques plus intégrales:

- "villes dans la ville" de Currie sous le président Pastrana, consistant en la constitution d'aires métropolitaines avec en leur sein le renforcement et (ré-)équilibrage entre elles des villes existantes;

- villes *alternas* sous le président Barco, proposant de favoriser le rôle de relais à des villes intermédiaires ou satellites dans le développement régional.

Les plans nationaux qui ont le plus fait cas de la ville sont ceux des "Quatre Stratégies" (1970-1974) sous le président conservateur Pastrana, comme on vient de le mentionner, et celui d'"Economie sociale" (1986-1990) sous le président libéral Barco. Dans le premier, outre le fait d'utiliser le secteur du bâtiment comme moteur de la croissance économique, fut formulée une proposition de réorganisation urbaine avec le plan des villes dans la ville. Dans le second, l'approbation de la loi de réforme urbaine, la loi 9 de 1989, qui a donné les outils légaux d'intervention dans la ville, ce qui n'existait pas jusqu'alors.

Dans les autres cas, fut seulement envisagée la nécessité de "contenir" la croissance urbaine, d'équilibrer son développement. Ce fut le cas avec les plans de LLeras (1966-1970) (pôles de développement mais aussi par rapport à la campagne) puis de López (1974-1978) dans

lesquels était intégrée la question rurale: dans le premier, la réforme agraire fait directement partie du plan; dans le second, le programme DRI (Développement rural intégral) vise également à améliorer les conditions de vie des paysans et donc à éviter leur départ. Ou bien il s'agissait d'intervenir (sous le président Betancur) dans des domaines plus délimités (le logement social) ou dans la mise en oeuvre de processus politico-administratif (la décentralisation) à partir de Betancur mais surtout avec Barco puis Gaviria. Dans tous les cas, apparaissent les idées de réseau urbain à équilibrer, de villes moyennes, généralement avec des difficultés de mise en oeuvre mais parfois aussi quelques résultats ponctuels positifs.

Si dans la première moitié du siècle, l'économie paysanne (en partie la production de café pour l'exportation) avait été la base du développement, à partir des années 50, dans un contexte politique de violence dans les campagnes très particulier, le monde rural va être traversé de dynamiques diverses: technification de l'agriculture capitaliste, augmentation de la production pour la consommation nationale et pour l'exportation, restructuration de la propriété des terres. Ces changements vont favoriser les propriétaires terriers grands et moyens, mais conduire aussi au départ des petits propriétaires, c'est-à-dire d'une grande partie de la population paysanne, vers les centres urbains régionaux. Il a alors souvent été décrit une situation urbaine devenue socialement critique, expliquant avec parfois un peu trop de facilité et rapidité que ces nouveaux habitants, sans qualification professionnelles et aux emplois instables, tombant dans la misère, le chômage et la délinquance, en étaient la cause. Explication que l'on peut contre-balancer avec d'autres études qui démontrent comment les migrants, de par cette même condition, ont eu parfois des trajectoires d'insertion plus réussies que celles des natifs. Il n'empêche néanmoins que la grande obsession des années 60 sera la question agraire et le chômage et que l'on se proposera d'éviter l'excès d'offre de main d'oeuvre en privilégiant une politique de lien à la terre.

C'est ainsi que le président Lleras préconise l'aide aux petits propriétaires terriens. Mais l'économiste Lauchlin Currie (qui, dès la fin des années 40, joue un rôle de conseiller économique assez important), à l'inverse, va chercher à voir comment absorber dans les villes la population excédente et stimuler les secteurs les plus flexibles comme celui de la construction; parallèlement, il proposera de favoriser la grande propriété paysanne, la mécanisation et la commercialisation agricoles.

Au début, fut adoptée la première politique mais la faiblesse de l'Etat n'a pas permis sa réelle application et la réforme s'en est trouvée altérée. En effet, même si avec la réforme administrative de 1968, l'Etat et l'exécutif avaient été dotés de plus de compétences, que les entités publiques qui réalisaient les investissements de l'Etat étaient devenues des instituts décentralisés sous l'autorité de l'Etat, celui-ci a continué d'être à la merci de puissants intérêts économiques et politiques.

A partir du début des années 70 les suggestions de Currie commencent à être prises en compte. Elles constitueront les bases du Plan dit "des quatre stratégies". Ce plan cherche à impulser le secteur de la construction avec la création de caisses d'épargne et du logement. La faible technologie du secteur devait permettre d'absorber la main d'oeuvre peu qualifiée.

Et les bénéfiques allaient favoriser l'élargissement d'autres marchés, aussi bien l'industrie que la production agricole. Ces redistributions de revenus devaient dynamiser l'économie et favoriser les exportations qui, à leur tour, engendreraient devises et davantage d'emplois.

Certains auteurs, comme Carlos Niño, ont fait un bilan plutôt négatif de la politique "des quatre stratégies". L'expansion de la construction fut incontestablement grande mais, toutefois, pas suffisante pour réaliser tout ce qui avait été prévu. Il y a eu migration mais les emplois ne se sont pas pour autant stabilisés ni le marché consolidé. Le chômage a augmenté en ville. La spéculation monétaire a été impulsée, les prix ont fortement monté, surtout ceux de la construction. Si cette politique de la construction a profité aux architectes, aux constructeurs et surtout aux entités financières, lesquelles ont exercé toutes les activités, depuis celles de la banque jusqu'à celles de l'urbanisation, on ne peut en dire autant de l'architecture qui peu à peu se "commercialise" et perd de sa qualité antérieure amplement reconnue. La spéculation se généralisant et les normes étant peu respectées, commencent les processus de disparition du patrimoine et d'occupation des terres agricoles.

Cette politique qui intégrait la question du développement urbain et plus précisément celle de la migration, n'en était pas moins fondamentalement économique.

Ainsi, pendant que peu à peu la campagne tombe dans un "abandon" progressif, plus tard récupérée par le narcotrafic mais non pour autant revalorisée, les grandes villes bien qu'elles soient lieux de développement privilégié ne sont pas pour autant objets de véritables politiques spécifiques et déterminantes.

4.1.2. Une longue série d'essais infructueux en matière de législation urbaine

Pour mieux illustrer ce qui vient d'être dit et avant d'aborder plus précisément la question des politiques urbaines en soi, il est intéressant de voir comment durant cette même période "longue" (depuis les années 60) le cadre juridique d'intervention de l'Etat (lois de réforme urbaine) fut très lentement et difficilement mis en place.

Si durant longtemps ce cadre fut difficile à établir, il semble qu'il y ait aujourd'hui comme une tactique inverse: légaliser, légiférer, voire faire un excès de juridisme, mais pas toujours de manière coordonnée, uniformisée, et peu souvent applicable ou appliqué.

Pradilla a montré comment les différentes tentatives de réforme urbaine au plan national durant cette période des années 60 et 70 ont toutes échoué; et, de même, comment les mesures urbanistiques prises à Bogota souvent indépendamment d'un plan d'aménagement d'ensemble car inexistant ou trop flou ou bien des plans sectoriels, ont des déterminants économiques évidents ¹¹.

¹¹ La démonstration a toutes les marques du discours marxiste de l'époque - on pourrait parler d'une "lecture à la Castells" - mais a l'avantage de mettre à jour des mécanismes influents, même si ils n'ont probablement pas été les seuls, comme cela pourrait le sembler.

Avec la présentation au Congrès en 1960 du projet de "Loi du Toit" commence la longue histoire des tentatives d'approbation d'une loi de réforme urbaine en Colombie. Ce premier projet de loi qui était orienté sur le contrôle du prix des loyers d'habitation, de la stabilité dans la propriété des logements et l'offre immobilière, fut rapidement archivé. En 1965 il y eut une autre initiative parlementaire proposant la conversion des locataires en propriétaires. Elle fut également archivée, considérée comme trop "gauchisante". Par la suite, ce sont des projets qui proviennent de l'exécutif: en 1969 celui du président Lleras bien qu'il sera la base des suivants soulève des réactions très vives; celui du président Pastrana ne passera pas non plus. Il y eut un troisième projet en 1970 mais qui échoue à nouveau. En 1971 de même. Dans le projet de 1973 est abandonnée la notion de "réforme urbaine" pour celle de "statut urbain", mais se manifeste toujours peu d'intérêt à son égard.

Pour Pradilla, cela montre que l'évidente nécessité qu'ont les gouvernements successifs de définir un cadre juridique pour leur permettre d'intervenir dans les domaines du logement et du développement urbain, trouve une forte opposition au sein des diverses tendances de la classe politique et de la bourgeoisie et, plus précisément, des secteurs de la construction et de l'immobilier.

Les projets suivants, passant de l'interventionnisme à plus de flexibilité, vont justement servir les intérêts de ces mêmes groupes socio-économiques, produits de certaines tendances nouvelles (outre celles générales de l'évolution du système productif) comme la fusion du monopole de la rente foncière avec le capital financier et le déplacement du secteur industriel vers la propriété foncière et les activités de la construction et de l'urbanisation (aspect analysé du point de vue économique mais assez peu de celui de la restructuration entrepreneuriale du secteur).

Ces pressions ont été telles durant cette période que non seulement les essais de réglementation du développement urbain, mais aussi les plans d'urbanisme en eux-mêmes ont été voués à l'échec. Et ce n'est que très tardivement avec la loi 9 de 1989 dite de "réforme urbaine" que l'on verra enfin approuvée une proposition gouvernementale pour généraliser et systématiser la planification et gestion urbaines. Nous y reviendrons.

Les lois qui, au niveau national, vont promouvoir l'aménagement urbain sont récentes: la loi 9, dite de réforme urbaine, qui date de 1989, préconise, entre autres mesures, l'obligation pour chaque commune d'avoir son propre plan de développement, mais aussi divers outils normatifs et financiers devant faciliter l'intervention des pouvoirs publics dans le foncier. De fait, pour ces outils assez sophistiqués et donc peu utilisés, il a fallu réformer cette loi (le projet de réforme fut présenté officiellement présenté à la fin de 1995 mais adopté à la mi-97). La même loi 9 abordait également la question du logement social et a introduit la restructuration du principal organisme public intervenant dans ce domaine (l'ICT devenu INURBE).

4.1.3. La décentralisation

Le processus de décentralisation engagé à partir de 1986 donnant peu à peu de plus grandes ressources et pouvoirs aux acteurs locaux ne s'applique pas sans difficultés, mais semble irréversible. L'encadré No1 présente les principales caractéristiques de ce processus.

4.1.4. Les politiques urbaines

Nous présentons ici l'évolution des politiques urbaines en différenciant deux grandes périodes selon les modèles de référence.

4.1.4.1. Les années 50 et 60: combinaison des modèles de la ville moderne et de l'Etat-providence.

Le modèle de la ville moderne associe les dimensions spatiale et sociale, rationalise les fonctions et leur localisation, dans le cadre d'un Etat qui pouvait intervenir directement pour corriger les déséquilibres. En effet, l'Etat était perçu comme le responsable de la production du logement des classes populaires et moyennes, des services publics (sociaux, institutionnels et domiciliaires).

Néanmoins, le degré de dépendance des villes à l'Etat était variable:

- D'un côté, les grandes villes pouvaient reproduire à leur propre échelle le système étatique avec la conception de plans de développement propres, la gestion d'entreprises de services publics décentralisées au niveau municipal et l'accès aux financements d'agences internationales.

- De l'autre, les villes moyennes ou petites étaient incapables de se définir un propre schéma de développement et restaient dépendantes des entités décentralisées de niveau national.

Ces modèles se sont de plus en plus trouvés en déphasage avec les réelles possibilités d'action, dans la mesure où dans le même temps les croissances démographique et spatiale des villes ont accéléré et sont devenues difficilement contrôlables. Et avec elles ont surgi de nombreuses formes de marginalité et informalité, de telle sorte que l'on a dû renoncer peu à peu à la référence de la ville moderne. Comme on l'a vu précédemment de manière implicite, la dernière tentative allant dans ce sens fut celle du "plan des quatre stratégies".

Alors qu'auparavant les actions urbanistiques furent très ponctuelles (elles ont surtout été liées à l'intervention de Brunner, responsable d'un plan de développement urbain en 1931, nommé directeur du département d'urbanisme en 1933, puis de nouveau responsable d'un autre plan en 1935-36, celui du centre-ville), durant cette même période qu'en a-t-il été des plans d'urbanisme proprement dits ¹² Accompagnant cette même référence au modèle de ville moderne, dans une première étape, sous l'influence directe des CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) à travers l'intervention de Le Corbusier en 1947 à Bogota, apparaît et se déploie le principe du plan dit "régulateur" ou "directeur"? Ce

¹² Voir José Salazar (sa communication au séminaire de présentation de projet de loi de réforme urbaine).

principe vise à un zonage des différentes fonctions urbaines (activités productives et de services, logement, loisirs et transports) avec une rénovation radicale du centre-ville et un aménagement des nouveaux secteurs en voie d'urbanisation, le tout étant structuré par un réseau routier articulant l'ensemble de la ville. Ce genre de plan fut conçu dans les trois grandes villes: Bogota, Medellin et Cali. Nous reviendrons plus loin sur celui de Bogota.

4.1.4.2. Les années 70 et 80: les modèles de la "ville en double" puis de l'"auto-régulation".

C'est la période durant laquelle domine la planification du développement du point de vue économique: les plans gouvernementaux de développement sont alors marqués par l'influence de la CEPAL. Un exemple typique de cette situation est le plan d'intégration nationale sous le président Turbay en 1978.

En ce qui concerne plus précisément la planification urbaine, on assiste à la formalisation d'un certain "laisser-faire", en considérant qu'il vaut mieux laisser se développer l'informalité et la marginalité, les préserver, en intervenant seulement de manière indirecte par régulation et contrôle¹³.

L'intervention de l'Etat se traduit dans des politiques officielles portant sur des programmes d'autoconstruction de logement ou de lots équipés ou bien des normes minimales à respecter.

Parallèlement, le secteur privé (banques, promoteurs, entreprises du bâtiment), favorisé en grande partie par le système UPAC de crédit pour l'accès au logement, multiplie largement ses opérations. Ce système qui s'inscrit directement dans la politique dite des "quatre stratégies", vise à impulser un nouveau dynamisme au secteur du bâtiment de manière à pouvoir simultanément créer des emplois et offrir davantage de logements. La mise en oeuvre de cette politique nécessitait notamment de réduire les coûts de la construction et d'instaurer un système financier qui permette par une correction monétaire de capter une épargne dans des conditions concurrentielles; ce fut le système de valeur constante établi sur la base de l'UPAC (unité de pouvoir d'achat constant) et mis en vigueur à partir de 1972. A travers lui était introduit un mécanisme d'indexation qui permettait l'ajustement automatique des dépôts et des prêts selon l'inflation. Ainsi l'ensemble des acteurs concernés pouvaient trouver une garantie minimale dans un secteur, celui de l'habitat, où les prêts se font à long terme et avec des taux d'intérêt fixes, tandis que le niveau des prix croît rapidement (Giraldo F., 1987).

A partir des années 80, le processus de décentralisation est engagé, ce qui réduit le rôle de l'Etat dans le domaine du développement urbain. Dans ce contexte, on assiste à l'intégration de la planification urbanistique dans la planification du développement et, de ce fait, à son affaiblissement.

¹³ Nous renvoyons ici aux débats autour de la théorie de la marginalité dans la sociologie urbaine des années 60 et 70.

La référence est à présent le plan de développement municipal, imposé avec la loi 9 de 1989 dite de réforme urbaine ¹⁴ lequel cherche globalement à répondre à la crise, aux problèmes les plus urgents, mais en général avec des instruments ponctuels et non articulés entre eux. "Le code remplace le plan", la normativité urbaine se substitue à l'urbanisme et devient la forme par excellence de l'intervention publique indirecte, facilitant une certaine dérégulation et non la construction d'un cadre à la fois légal, institutionnel et technique au service de la planification urbanistique et la gestion des villes.

Plus récemment, au début des années 90, sous les effets conjugués de la globalisation, l'ouverture, le néolibéralisme économiques, de la nouvelle Constitution (1991) et du processus de modernisation de l'Etat et de démantèlement des institutions d'intervention directe (dans la production du logement social, par exemple), s'ouvre la voie d'un modèle de ville auto-régulée. Pendant que l'intervention du secteur public perd peu à peu de son prestige et efficacité, celle du secteur privé est valorisée, comme en témoignent les tendances suivantes:

- Bien qu'à l'occasion des ses vingt ans il est parfois assez discuté et semble avoir besoin d'être réajusté, le système UPAC n'est pas remis en cause, tandis que l'Etat renonce à son activité de "producteur" de logements.

- Les services publics sont municipalisés.

- Le rôle du secteur privé dans la production d'équipements collectifs s'accroît.

On parvient ainsi à une situation relativement critique voire absurde de politiques urbaines pratiquement insignifiantes pour différentes raisons:

- Le creusement de l'écart entre le niveau du plan de développement et celui du processus de construction de la ville, entre l'urbanisme et l'urbanisation.

- La non prise en compte de variables de grande incidence dans l'aménagement urbain (typification des sols, définition et programmation de l'action publique).

- Une diminution du rôle de la planification face à l'autonomisation des entreprises de services publics et à leur rôle direct dans le processus d'urbanisation (elles peuvent être amenées à équiper directement ou non certains quartiers sans que ceux-ci soient légalisés).

¹⁴ Les principaux objectifs qui sous-tendent la loi 9 de 1989 sont les suivants:

- * promouvoir l'aménagement urbain (plans de développement);
- * mettre fin à l'usage illégal des terrains;
- * légaliser les quartiers dits *sub-normales* constitués avant le 11 janvier 1989;
- * sanctionner les urbanisateurs pirates;
- * acquérir des immeubles par *enajenación voluntaria* et expropriation;
- * défendre l'espace public;
- * appliquer le principe de fonction sociale de la propriété.

- Enfin, surtout dans un contexte plus récent d'ouverture économique, a surgi l'idée que, le développement urbain n'engendrant pas les ressources suffisantes, l'on n'avait pas cherché à stimuler et améliorer la compétitivité urbaine.

Ces déphasages avec les réels enjeux (avec comme conséquence, intentionnelle ou non, une trop grande permissivité) sont souvent accusés par le fait que dans ces politiques urbaines n'aient pas été prévues les stratégies de leur mise en oeuvre. Stratégies qu'il aurait convenu de situer à plusieurs niveaux: la culture de la planification de degré variable mais partagée par les différents acteurs du développement local, l'organisation des institutions, les outils opérationnels.

Cette situation a conduit, d'une part, à une perte de crédibilité de la planification urbanistique aussi bien aux yeux des citoyens qu'à ceux des agents de l'administration même et, d'autre part, à rendre plus aigus encore certains clivages entre les principaux acteurs concernés: entre la nation et les communes qui ont tendu à donner à l'Etat la seule fonction de contrôle, entre les secteurs public et privé, et d'une manière plus générale entre l'Etat et la société.

En résumé, on peut donc dire que les problèmes qui ont surgi sont la prédominance de propositions volontaristes mais sans prévoir les actions et décisions qui leur permettraient d'être concrétisées, une gestion trop bureaucratique méconnaissant la dimension politique (au sens large, c'est-à-dire de participation de la communauté dans l'élaboration et exécution de plans) et/ou trop dépendante d'un système politique traditionnel marqué par le clientélisme; la tendance à la normativisation occultant la fonction du plan d'aménagement urbain.

Toutefois, il convient de nuancer ici ce sombre tableau en rappelant que récemment, justement face à ces blocages, certaines expériences de planification urbanistique plutôt innovantes (surtout dans ce contexte) et généralement positives (il y eut cependant aussi quelques échecs) ont été menées:

- L'élaboration de plans intégraux pour des secteurs urbains spécifiques: le PIDUZOB (Bogota), les plans Ciudad Bolívar (Bogota) et Aguablanca (Cali), le PRIMED (Medellin).

- Des plans zonaux directement liés à la gestion de projets dans des centres - villes fortement dégradés: les "*Plan Centro*" de Bogota, Cali, Medellin, Bucaramanga, Barranquilla, Armenia, Santa Marta.

- Des plans locaux pour les communes ou arrondissements (dans le cas de Bogota) qui permettent une approche des problèmes plus concrète de la communauté et la participation des citoyens dans le processus de planification.

- Des plans stratégiques à travers l'élaboration desquels a commencé d'émerger une nouvelle réflexion sur la ville et qui visent la consolidation d'un projet de ville résultat d'un consensus entre les différentes forces sociales, économiques et culturelles (Bogota, Cartagena, Medellin, Villavivencio).

Mais ces expériences ont rarement été partagées, évaluées et systématisées ¹⁵ ce qui a empêché la construction d'un savoir-faire urbanistique réutilisable.

En grande partie, à partir de ces expériences et réflexions, de nouvelles pistes sont en train d'être dégagées souvent liées à la nouvelle philosophie de la planification davantage orientée vers la gestion, la prise de décision et non autant la normativité. La dimension temporelle avec une priorisation des projets est davantage tenue en compte. Et l'on cherche à définir de nouveaux outils opérationnels, notamment dans le domaine de la gestion des sols urbains et de l'immobilier.

Il faut souligner ici que la convergence de diverses dynamiques est en train de faciliter l'émergence de ces nouveaux discours et pratiques ¹⁶ Cela se reflète particulièrement dans le document de présentation de la politique urbaine de l'actuel gouvernement: "*Ciudades y ciudadanía*" ou bien, plus précisément, dans le projet de réforme de la loi 9 de 1989.

4.2. Les politiques urbaines des années 90

Il est assez difficile de prendre distance, d'analyser cette politique dans la mesure où elle semble être d'une grande cohérence cherchant aussi bien à corriger les erreurs du passé ¹⁷ qu'à s'articuler directement avec la politique gouvernementale globale présentement mise en oeuvre (laquelle bien évidemment peut être discutée ce qui aurait dès lors des effets sur les fondements mêmes de la politique urbaine plus spécifique). En outre, elle est encore très récente.

Il est intéressant d'observer que cette politique intègre divers niveaux: le système urbain, que nous n'aborderons pas ici, l'aire métropolitaine, la ville, comme jamais jusqu'à présent, et se fonde sur une coordination entre les différents acteurs institutionnels.

4.2.1. La dimension métropolitaine

A partir du décret 3104 de 1979 qui prévoit la création d'aires métropolitaines, plusieurs villes grandes et moyennes vont constituer la leur: Medellin, Bucaramanga, Barranquilla, Pereira, Cucuta. Alors que Bogota s'est de fait métropolisée (les communes de la première "couronne" ont été pratiquement incorporées), elle n'a toujours formalisé cette situation. Ce retard n'est pas lié à un manque de sensibilisation à la question (les séminaires et débats

¹⁵ Il y eut quelques tentatives, aussi bien au sein de l'Etat (voir le document présenté par le Ministère de Développement économique à Habitat II) qu'avec certaines ONG (par exemple *Procomún*), de constitution de base de données sur des expériences municipales dites réussies.

¹⁶ Face à la crise urbaine qui a atteint des niveaux très préoccupants se manifestent une certaine prise de conscience du problème et la volonté de le résoudre, favorisées par l'arrivée de fonctionnaires avec des profils différents dans les administrations de planification et gestion.

¹⁷ Ceux qui ont fait les diagnostics et étudié les processus de planification antérieurs sont souvent aussi ceux qui ont collaboré à la conception de cette nouvelle politique.

organisés à ce sujet furent multiples), mais il est probablement dû à des données du jeu politique local ainsi qu'aux limites qu'en général présente ce système et qui sont les suivantes:

- imposition de décisions non concertées, non-coordination des actions et conflits autour de l'autonomie des municipalités périphériques;
- inexistence d'une réelle communauté métropolitaine;
- faible mise à profit des économies d'échelle.

4.2.2. La dimension urbaine

Les aspects du diagnostic sur les politiques urbaines qui sont retenus pour fonder les nouvelles propositions sont les suivants:

- Le point de départ est le constat que ces politiques se sont peu à peu affaiblies au cours des vingt dernières années.
- La crise est caractérisée à deux niveaux:
 - La forte séparation entre la conception du plan et la construction même de la ville. Le plan, quand il existe, ne guide pas l'investissement public et n'oriente pas la forme de la ville, c'est-à-dire qu'il n'intervient pas dans la gestion des problèmes aigus de celle-ci.
 - La "gouvernabilité" difficile et limitée liée en grande partie au malaise des habitants de grandes villes.

Mais sont également dégagées des potentialités qui, en partie, se basent sur le fait de resituer le niveau municipal avec les autres niveaux supérieurs:

- L'existence d'un cadre juridico-légal avec la décentralisation et la démocratisation (voir encadrés Nos1 et 2) qui permet un contrôle de l'application des plans (par exemple, le vote dit "programmétique").
- Le plan d'aménagement du territoire, promu à partir de la nouvelle Constitution, peut permettre l'articulation entre les différents types et niveaux de planification.
- La dernière loi organique des aires métropolitaines de 1994 permet de répondre aux problèmes engendrés par le processus de métropolisation.

Enfin, la loi 9 de 1989 constitue un cadre déterminant puisque, entre autres aspects, il rend obligatoire le plan de développement municipal.

Dans ces conditions, quels sont les objectifs de la politique actuelle?

1. Articuler les politiques macroéconomiques et sectorielles définies à l'échelle nationale avec les objectifs de développement urbain à deux niveaux de base, celui de la ville et celui du réseau urbain. Pour cela:

a) Il est indispensable de définir les orientations et outils qui permettent de coordonner les politiques nationales dans l'espace urbain, en ayant le projet d'améliorer les niveaux de compétitivité, solidarité, "durabilité environnementale", gouvernabilité et identité collective urbaine.

b) Cette articulation entre politiques macroéconomiques et sectorielles doit être promue pour renforcer la capacité de réponse du réseau urbain colombien face aux défis de l'ouverture.

2. Articuler les politiques institutionnelles, sectorielles, fiscales, de planification avec les politiques sociales locales en fonction d'une image globale de la ville. La planification et la production de l'espace urbain doivent permettre la concrétisation de cette articulation.

Quant aux stratégies (on se rappelle que l'une des critiques aux modes de planification passés était l'absence de stratégies pour leur mise en oeuvre), elles sont les suivantes:

- La coordination entre les instances nationales et territoriales à travers des "accords urbains" et de la promotion et exécution de macro-projets.
- Des actions d'assistance technique à la planification et la gestion urbaines.
- Des actions sectorielles urbaines dans le cadre de la politique urbaine.
- Des actions conduisant à élargir les processus de participation et concertation de la communauté dans le cadre de "pactes collectifs".

Plus précisément, au sujet de la planification urbaine, il est généralement considéré que l'on a actuellement besoin d'une planification qui interprète de manière pratique la complexité urbaine, et qui soit capable de s'approprier les instruments de la planification spatiale, les développements de la planification intégrale et les apports du modèle de la ville auto-régulée. En d'autres termes il s'agirait d'une sorte de synthèse des approches précédentes, ce qui, par ailleurs, impose la mise en place d'actions interdisciplinaires.

Différents niveaux d'intervention pour la mise en oeuvre de cette politique urbaine sont donc prévus:

- la coordination interministérielle,
- le ministère de développement économique,
- le local.

Outre celles déjà présentées (comme les accords urbains ou les macroprojets urbains) ou la mise en place de structures spécifiques (voir encadré No3), différentes actions plus concrètes sont envisagées:

- L'établissement de systèmes d'information urbaine.
- L'assistance technique avec:
 - le renforcement des compétences administratives et planificatrices,
 - la consolidation des finances municipales,
 - l'appui à la définition du cadre légal et institutionnel local.
- Des actions sectorielles dans les domaines du logement, eau potable et assainissement, équipements urbains, espace public et transport urbain.

4.3. Les apports du développement d'une recherche urbaine locale dans les politiques urbaines

En Colombie, durant cette même période mais surtout à partir des années 1960, se développe comme ailleurs une recherche urbaine en soi (la recherche urbanistique au sens strict est pratiquement inexistante) avec des champs traditionnels (l'habitat populaire) ou nouveaux (l'environnement). Y contribue le fait que cette recherche tend non pas s'institutionnaliser en soi (rares sont les centres de recherche urbaine), mais, tout du moins, à trouver leur place au sein de centres d'études économiques et/ou sociologiques. Par contre, en partie grâce à des financements internationaux, des ONG vont se créer autour de ces questions (par exemple, "*Foro por Colombia*"). Il faut également souligner qu'au sein des universités se sont multipliés, en réponse aux demandes de nouveaux profils de fonctionnaires qu'engendre la décentralisation, surtout au cours des dernières années de nombreuses formations au niveau de maîtrise ou DESS dans le domaine de la gestion locale, lesquelles sont censées communiquer avec la recherche.

Parmi les thèmes dominants jusqu'aux années 80 on peut distinguer (Saenz et Velasquez, 1987):

- l'urbanisme "sauvage",
- la croissance des villes et théorie de la marginalité,
- les contradictions urbaines à partir d'une critique marxiste de la ville (surtout au cours des années 70),
- la crise urbaine et les mouvements civiques populaires (à partir des années 80),
- les conditions et conséquences de l'ouverture démocratique, la violence.

Depuis cette recherche tend à s'ouvrir sur d'autres thèmes¹⁸ :

¹⁸ Nous nous appuyons ici sur les thèmes qui ont été présents lors du premier séminaire international de la "*Asociación colombiana de Investigadores urbano regionales*" (ACIUR) en 1993.

- la configuration de l'espace national et régional et le système de villes des points de vue économique, géographique, historique, etc.
- le processus de décentralisation, la définition des politiques urbaines, des modes de planification,
- la structuration urbaine en termes de ségrégation sociospatiale,
- la rénovation urbaine,
- l'infrastructure urbaine et les services publics avec, entre autres, la question de leur modes de gestion (secteurs public - privé),
- le logement,
- l'environnement (thème fortement appuyé par la structure étatique chargée de la recherche scientifique).

Plus récemment, tendrait à se développer un thème jusque-là resté plutôt ponctuel, celui de la culture urbaine et des modes de vie, traité aux confins de la sociologie et l'anthropologie.

Enfin, la recherche elle-même commencerait à devenir un objet de recherche en soi (sa production et les conditions de celle-ci).

Comme nous l'avons vu précédemment, le thème des migrations fut abordé à diverses reprises, en général sous l'effet de financements internationaux (années 60 autour de Cardona, un peu plus tard avec l'OIT). Il semble resurgir récemment, mais encore ponctuellement et plutôt dans une perspective anthropologique.

Le thème des pratiques résidentielles est peu abordé, sinon plus ou moins directement à travers les thèmes des migrations ou du logement en soi avec des approches soit économiques (voir l'étude du CENAC sur le déficit en logement), soit anthropologiques lesquels sont peu centrées sur l'urbain "moderne".

La question de la métropolisation est également à peine émergente: après deux recherches complètes sur la "*Sabana de Bogotá*" en 1982 (ORSTOM) et 1990 ("*Centro de Estudios Sociales*" de la *Universidad Nacional*), la "*Misión Bogotá Siglo XXI*" et la recherche CEDE-ORSTOM ont abordé le problème plus récemment. Compte tenu de l'ampleur du phénomène on peut être surpris du nombre limité de travaux sur cette question.

Enfin il convient de souligner ici que, dans une relative confusion sur la nature de la recherche scientifique face à des activités voisines (expertise, étude, conseil, etc.), sont soit intégrées soit engendrées soit systématisées des connaissances: les diagnostics dans l'élaboration des plans de développement ou les banques de données, des systèmes d'informations. C'est notamment le cas au sein du vice-ministère du Développement urbain, Logement et Eau potable, créé sous le gouvernement précédent avec l'appui des Nations Unies.

5. POLITIQUES URBAINES ET DU LOGEMENT A BOGOTA DES ANNEES 40 A AUJOURD'HUI: UN ROLE DES POUVOIRS PUBLICS ASSEZ LIMITE

Le développement urbain est ici différencié du logement dans la mesure où ils furent durant longtemps objets de deux politiques distinctes avec leur propre logique, et que c'est seulement récemment que, dans une perspective plus intégrale, elles sont plus fréquemment articulés.

5.1. Planification et gestion urbaines

5.1.1. Présentation et périodisation

Ce chapitre présente un survol historique des politiques urbaines et de logement à Bogota principalement au cours de la seconde moitié de ce siècle. Au sein de chacune des grandes périodes (définies, comme antérieurement, à partir de leur nature), trois aspects de la planification sont différenciés: l'organisation de l'administration, les plans et politiques, et les grands chantiers; seront évoqués éventuellement d'autres aspects comme les relations entre les secteurs public et privé. Comme nous l'avons annoncé dans l'introduction, même si le fait que la question foncière n'ait fait l'objet de mesures spécifiques que dans les dernières années soit significatif, elle ne sera pas abordée dans ce chapitre.

Nous chercherons à voir plus particulièrement si et comment, dans l'élaboration de ces politiques, a été intégrée la question de la mobilité résidentielle de la population.

Bien que dans le chapitre précédent les politiques urbaines étaient considérées au plan national ou bien à celui du système urbain dans son ensemble, il est certain que le cas de Bogota dominait implicitement; mais il n'en a pas été pour autant présenté et analysé comme tel, ce que l'on se propose dans ce qui suit.

Au cours de ce survol historique, il s'agira de montrer la relative faiblesse des pouvoirs publics (ici non tant le gouvernement national sinon le gouvernement distrital) comme planificateur et gestionnaire du développement urbain. Néanmoins, ceux-ci vont à certains moments, d'une part, entreprendre de grands travaux qui contribuent à une structuration de la ville relativement équilibrée, même s'ils ne constituent pas toujours une application des plans, et, d'autre part, organiser l'administration, mais non nécessairement veiller à son efficacité, et redéfinir le territoire de la ville comme champ d'intervention publique et de contrôle de son expansion. Cette ambiguïté fait que certains auteurs ont nuancé le constat généralement fait d'une urbanisation chaotique dans laquelle l'informel avec ses complications au niveau de la gestion, occuperait trop d'espace. Ceux-ci font valoir que l'extension de la ville a été relativement contenue et orientée.

En contrepoint nous apporterons parfois quelques informations relatives à la production du logement et à l'activité du secteur du bâtiment (dont la stratégie dépend partiellement du degré d'intervention des pouvoirs publics); plus partiellement, au développement des

services publics. L'étude de ces activités a pu être réalisée dans une perspective historique; c'est notamment le cas de celle du secteur de la construction avec une périodisation qui lui est propre et ne coïncide pas nécessairement avec celle de la planification (voir dans ce cas l'encadré No5).

Dans la conclusion de ce chapitre nous chercherons à caractériser très grossièrement les formes d'urbanisation et architecturales qui auront résulté du jeu entre ces différents acteurs.

On trouvera en annexe un tableau chronologique depuis 1917-1918 (une première réflexion sur le devenir de la ville puis un première mesure concernant le logement social) jusqu'à 1995, en mettant en parallèle divers calendriers: la planification au niveau national et celle au niveau de Bogota (en reprenant la différenciation que nous venons d'annoncer); apparaissent également, à partir du moment où la loi l'impose, les mandats des présidents et maires avec l'intitulé de leur plan de développement respectif.

5.1.2. 1947-1966: la période du plan "régulateur"

5.1.2.1. L'organisation de l'administration

Nous rappellerons d'abord quelques mesures qui avaient été prises au cours de la première moitié de ce siècle, dans la mesure où elles furent les premières mesures allant dans le sens de la constitution d'une administration spécifique de l'aménagement urbain et de sa planification. Cela se caractérise principalement par les changements du statut de la ville et du rôle de la planification et dans la mise en place de structures adéquates.

Signalons quelques mesures qui avaient été prises auparavant allant dans ce sens. En ce qui concerne les changements de statut de la ville et de la planification:

- En 1928, établissement d'un premier statut d'aménagement avec la junta municipale de travaux publics.
- En 1933, réforme du statut antérieur en changeant la junta municipale pour un département d'urbanisme.
- En 1948, création du bureau du plan directeur.
- En 1953, l'accord 51 donne au maire la faculté de mettre en vigueur un nouveau zonage (pendant non suivi du décret municipal).
- En 1954 création du district spécial avec l'annexion de 6 communes voisines de Usme, Usaqué, Suba, Engativá, Fontibón et Bosa (elles s'ajoutent à 11 préexistantes). Et installation du bureau de planification "distritale" de Bogota.

On voit donc, d'un côté, se mettre peu à peu en place des structures et des procédures directement liées au processus de planification mais davantage en les accompagnant ou en étant caduques, et, de l'autre, la formalisation de l'extension de la ville avec la définition d'un nouveau périmètre, mesure qui, par contre, semble avoir été plutôt "prévoyante" en un moment où ces communes n'étaient encore que peu atteintes par l'extension de Bogota.

5.1.2.2. Les plans

En 1947-1951 un plan "pilote" ou "directeur" ("*plan regulador*") est élaboré par une équipe d'architectes locaux et étrangers constituée autour de Le Corbusier. Comme signalé plus haut, on retrouve dans ce plan les principes de base des CIAM (lesquels avaient notamment la prétention de pouvoir être applicables dans n'importe quel contexte). Soulignons que ce plan est conçu alors que la ville venait d'avoir subi en 1948 le *Bogotazo* (révolte populaire suite à l'assassinat de Jorge Eliecer Gaitan, leader populiste) durant lequel le centre avait été en partie incendié.

Les objectifs du plan étaient les suivants:

- introduire des outils techniques de planification à travers d'un urbanisme en trois dimensions (zonage par fonctions, hauteurs et densités) et d'un système de voirie hiérarchisé;
- articuler la ville au sein d'un plan régional d'auto-suffisance.

En accord avec ces principes, le plan, éminemment spatial, prévoyait la "libération" du centre et l'apparition d'unités résidentielles en "tours et barres", la création d'une zone industrielle, l'élargissement de voies principales nord-sud (la *Séptima*) et vers l'ouest (*Avenida Eldorado* et *Avenida de las Américas*).

Ce plan est remis en 1950, approuvé par décret en 1951, et juridiquement en vigueur jusqu'en 1963. Il a constitué la base du plan régulateur (zonification et plan de voirie) remis en 1953, mais n'a jamais été transposé en normes pour approbation.

Dans les années qui ont suivi la remise du plan directeur (1953 à 1958), sont réalisés quelques grands chantiers (sous l'impulsion du président Rojas qui, comme d'autres dictateurs, aura aussi ce type de politique), parfois inspirés par ce plan mais en en perdant la cohésion, ce qui, d'une certaine manière, peut être interprété rétrospectivement comme salutaire, étant donné l'extrémisme de ces plans notamment en matière de patrimoine architectural et urbain. Mais, donc, la planification en soi est laissée de côté.

Dans ce plan général puis à côté, sont conçus de manière plus spécifique des plans de voirie. Cela émerge peu à peu: d'abord en 1951, puis en 1957 et en 1961. Celui de 1957 combine le tracé orthogonal traditionnel avec un nouveau radial. Le suivant, très élaboré, est le même mais renforcé et sera, durant plus de quinze ans, la référence, et encore aujourd'hui l'"articulateur" de la ville.

En 1961, l'accord 30 prévoit que, pour lotir la ville, doivent être hiérarchisées les voies, réglementé le plan de circulation, organisées des cessions publiques partielles, définis des seuils de densité de population.

En 1963, sont donnés au maire les pouvoirs pour mettre en vigueur un nouveau régime de zonage; mais ça ne s'est jamais traduit en décret.

Il faut attendre 1964 pour que le Bureau de Planification "distritale" élabore un nouveau plan d'urbanisme, intitulé "*La planificación en Bogotá*". Bien qu'il s'appuie sur les mêmes principes de base que dans le plan directeur (zonification des activités par densités), ce plan vise à établir une redistribution rationnelle des constructions dans l'espace (avec des indices d'occupation des sols) et une dotation d'équipements adéquate dont les surfaces sont établies sur la base de normes d'usages. C'est une approche qui domine alors dans beaucoup de pays, avant qu'elle ne soit critiquée pour déphasage avec des dynamiques de population trop variables et/ou pour le non-respect de certaines particularités locales qu'efface l'application systématique de ces normes quantitatives.

En termes généraux, on cherche plutôt à densifier et définir la morphologie de chaque partie de la ville. Y sont différenciées les fonctions (notamment les zones industrielles vers la périphérie). Nous avons dit "plutôt à densifier" dans la mesure où s'y mêlent deux références urbanistiques: celle de la ville dense dans les opérations publiques pour classes moyennes et populaires et celle du *suburb* nord-américain, c'est-à-dire d'un habitat plutôt dispersé dans la périphérie, dans les lotissements aménagés et construits par les entreprises privées. Il est important de souligner que ce plan n'aborde pas du tout la problématique des quartiers clandestins qui ont déjà commencé à apparaître, phénomène que l'on contrôlera donc d'autant plus difficilement par la suite.

Dans ce même plan, il est également prétendu d'institutionnaliser les processus de prises de décision. Mais, comme déjà dit, les effets de ce plan seront assez relatifs.

5.1.2.3. Les grands chantiers: oeuvres des maires

Il ne s'agit pas tant ici de présenter les différents grandes opérations urbaines et leur contribution dans l'évolution de la ville, mais plutôt de voir comment celles-ci ont été réalisées souvent indépendamment des plans.

En général, ces grands chantiers apparaissent dans certaines circonstances: anniversaires de la fondation de la ville, visites officielles, mesures prises par des présidents autoritaires, etc.

En 1910, la ville avait déjà été transformée à l'occasion du premier centenaire de l'Indépendance. Et en 1938 également avec le quatrième centenaire de la fondation de la ville.

Mais c'est en 1954, sous la dictature de Rojas P., que la ville va connaître des grandes transformations. Est mis en oeuvre le projet de nouveau centre administratif dénommé CAOS ("*Centro Administrativo Oficial de El Salitre*"). Ce centre était prévu dans le plan directeur antérieur mais il s'agissait d'une restructuration radicale du centre initial, en cherchant à favoriser l'extension de la ville vers l'ouest (comme cela avait déjà été tenté plus tôt avec le campus de l'Université Nationale). La construction de ce centre (dénommé plus tard CAN) est donc accompagnée de celles de l'avenue *Eldorado* vers l'aéroport et de celui-ci. Plus dans le centre, sont aménagés l'hôtel *Tequendama* et le centre international, également des bâtiments de bureaux dans la *calle 37*. Par ailleurs, c'est durant cette même décennie que sont créées les principales entreprises de services publics et que sont construits leurs édifices respectifs. Enfin, sont prolongées les autoroutes nord et sud indépendamment de ce que préconisait le plan directeur.

A peu près durant cette même (de 1950 à 1963) le secteur de bâtiment est en pleine expansion appuyée aussi bien par les initiatives du secteur public (avec les grands travaux qui viennent d'être mentionnés ou le logement social) que par celle du secteur privé.

On voit donc durant cette période (une grande partie des années 50) un Etat (surtout central plus que local) promoteur d'opérations assez importantes, non dans un cadre général défini par un plan d'urbanisme d'ensemble mais comme des projets particuliers. D'autre part, même si n'apparaît pas un grand déphasage entre chacun des niveaux abordés (plans, administration, opérations), leurs relations ne sont pas évidentes, comme si chacun avait sa propre logique autonome et indépendante de celle des autres.

5.1.3. 1967 - 1978: période du "développementisme"

5.1.3.1. L'organisation de l'administration

En 1968, fait très important, est réformée l'organisation administrative du district. Entre autres mesures, est créé le DAPD ("*Departamento Administrativo de Planeación Distrital*").

Parallèlement, c'est aussi à partir de 1968 qu'il devient évident que la "*Junta de Planeación distrital*" n'a pas de capacité d'action, une des raisons étant le nombre important de ses membres (20). Le décret 3133 de cette même année règlemente (article 29) que la "*Junta de Planeación distrital*" est l'entité de coordination, de consultation et de conseil de l'administration et du conseil de Bogota pour l'intégration de programmes spatiaux, économiques, culturels et sociaux nécessaires au développement de la communauté, Mais il faut attendre 1975 pour que soit décidé que la constitueraient le maire, les secrétaires, gérants et directeurs de départements et entités directement liés aux politiques de développement urbain, ainsi que quatre membres du conseil distrital.

Entretemps, en 1972, est créé l'IDU ("*Instituto de Desarrollo Urbano*") chargé du financement public des travaux (ceux de voirie grâce à une sorte d'impôt foncier), ce qui

réduit le champ d'intervention du DAPD. Nous verrons plus loin dans le chapitre sur la situation présente un bilan des activités du DAPD, lequel devait a priori jouer un rôle clé dans la planification urbaine et sa gestion.

En 1977 le district compte 18 arrondissements avec la nouvelle annexion de Kennedy.

Il est important de souligner ici que face à l'administration et aux stratégies du secteur économique privé, entrent dans une phase d'organisation et de luttes très vives les mouvements sociaux nés dans les quartiers populaires construits le plus souvent de manière inégale. Les "*Juntas de Acción Comunal*" (JAC) vont être reconnues à partir de ce moment-là.

5.1.3.2. Les plans

A côté d'un processus de mise en oeuvre de la planification intégrale, sont prises quelques mesures plus ponctuelles, juridiques, qui peuvent faciliter l'application de cette planification.

En 1968, sont adoptées des normes d'occupation des zones urbanisables à partir de densités de population; par ailleurs, sont réglementées les notions de propriété individuelle et de copropriété.

Le même décret 3133 de 1968, déjà mentionné auparavant, dans son article 33, définit le plan de développement de Bogota comme "un ensemble de normes conduisant à créer et maintenir les conditions sociales, économiques et spatiales favorables au développement de la communauté". Dans ces considérations, étaient privilégiés les aspects suivants: le zonage, la rénovation urbaine, les plans de logement, les programmes d'investissement dans les services publics et sociaux.

L'année 1972 est marquée par divers essais mais qui seront de nouveaux infructueux. On procède d'abord à quelques modifications au projet de 1968. Mais, ni dans sa version initiale ni dans celle-ci, il ne sera appliqué pour manque de mécanismes de gestion. Par contre, durant cette même année, le DAPD réalise une étude sur le développement urbain de Bogota "*Fase II*", laquelle n'aura pas de conséquences directes et immédiates, mais propose le "Programme de développement intégral du District spécial de Bogota" (PIDUZOB). Par ailleurs, sont prises des mesures pour lier davantage les urbanisateurs avec l'administration du district spécial.

L'année 1974 est d'une certaine manière plus décisive. D'une part, avec les politiques définies au plan national (au niveau de la DNP - "*Departamento Nacional de Planeación*"): le plan des "quatre stratégies" puis celui des "*ciudades dentro de la ciudad*". Et, d'autre part, au plan local, avec le décret 159 qui vise à normativiser non seulement le zonage du "*Fase II*", mais aussi le PIDUZOB. Egalement, dans la continuation de ce qui avait été conçu dans ce domaine, un plan de voirie est conçu.

Le PIDUZOB détient quelques nouveautés: d'abord en cherchant à relier davantage la capitale avec la nation, ensuite au niveau des instruments, partant du double constat d'un manque de contrôle sur les investissements du secteur privé et de l'incapacité de la part de l'administration de rendre cohérentes entre elles les interventions des diverses entités du secteur public.

Dans le PIDUZOB la planification zonale l'emporte sur la planification globale de la ville, ce qui affaiblit ce second niveau et favorise la réalisation d'opérations réparties en 9 sous-programmes. Cette approche résulte d'un côté des exigences des agences internationales qui financent des projets sectoriels et engendre, de l'autre, la dispersion des actions et l'absence de leur articulation, avec, entre autres conséquences, une certaine autonomisation des entreprises de services publics de la planification urbaine.

Parallèlement, divers décrets vont également conduire à une transformation du tissu urbain, certains favorisant le secteur du bâtiment qui connaît des changements structurels ou changent de stratégie (le promoteur-constructeur contrôlant tout le processus de construction depuis le financement par système UPAC ou bien cherchant à répondre à une toute nouvelle demande de localisation d'activités dans le péricentre). Les changements spatiaux sont les suivants:

- apparaissent des ensembles résidentiels collectifs pour strates moyennes puis élevées mais sur des lots dont la surface tend à diminuer;
- le péricentre se densifie.

Mais, en ce qui concerne le logement des plus défavorisés, il faut souligner que durant cette même période la construction des quartiers populaires avec diverses formes d'occupation illégale devient très importante: elle représente 27% de l'expansion de la ville durant les années 1966-1972 puis 31.8% durant les années 1972-1977. En même temps certains programmes de logements sociaux mis en marche par le secteur public (avec des opérations massives telles que Kennedy, Timiza, Bachué toutes réalisées par l'ICT), mais sans s'inscrire dans le processus de planification urbaine, ont pu atteindre des seuils encore jamais atteints: 20% entre 1966-1972 avant de diminuer à 12% entre 1972 et 1977 (cf. L.C. Jimenez).

On commence donc à voir les effets de la décomposition du plan d'urbanisme en faveur d'une normativisation qui, de par la dérégulation qu'elle formalise, entre au service d'intérêts économiques qui participent directement à la construction de la ville et à sa forme spatiale et ne fait pas du tout face au problème de l'urbanisation dite "sauvage", même si, parallèlement et de manière déconnectée, des programmes étatiques de logement social se multiplient.

5.1.3.3. Les grands chantiers

La visite du Pape Paul VI, en 1968, est l'occasion de la réalisation de grands chantiers. Ils s'inscrivent dans un ensemble de projets que développent le maire V. Barco, ingénieur et futur président de la République: réseau de voirie vers l'ouest pour contrebalancer l'extension nord-sud, un programme d'intégration des quartiers clandestins, la rénovation du centre avec l'ouverture de nouvelles voies et l'apparition d'ensembles résidentiels et tours de bureaux, la construction de parcs et équipements communautaires dans les quartiers populaires. Là aussi, bien qu'il s'agisse d'opérations non liées à un plan proprement dit, il est indéniable qu'elles auront eu un rôle déterminant sur la structuration de la ville.

Cela dit, ces opérations se sont concentrées surtout en 1968 tandis que plus globalement le secteur du bâtiment connaît une crise assez forte que seule la politique du président Pastrana à partir de 1972 réussira à dissiper.

Il vaut la peine de se pencher ici plus particulièrement sur une opération, la rénovation du centre, laquelle, interprétée d'une certaine manière (cf. E. Pradilla), est révélatrice de la stratégie des différents acteurs et de la nature de l'urbanisme alors pratiqué.

C'est dans les années 60 que commence un rapide processus de rénovation du centre: est construit l'ensemble appelé "*centro internacional*", les avenues 3, 5, 7, 19 et 26, est détruit l'ancien quartier de Las Aguas. Comme nous l'avons déjà souligné, la plupart de ces opérations ne font pas l'objet de plans d'ensemble, mais sont plutôt le fruit de l'action d'investisseurs apparemment isolés construisant surtout des tours à usage de bureaux et logements de luxe.

Comment a surgi ce processus de rénovation du centre? Entre 1890 et 1930, avec l'expansion de la bourgeoisie commerciale (liée au café) avait débuté un processus de ségrégation socio-spatiale. On assiste alors à l'abandon par cette bourgeoisie traditionnelle rénovée des quartiers traditionnels du centre (La Candelaria, Las Aguas, La Veracruz) pour aller s'installer vers le nord, dans le secteur des *fincas* de Chapinero ou sur les voies qui mènent du centre à Chapinero (la 7, la 13, la Caracas, dans les quartiers de Teusaquillo, Palermo, etc.). Ces mêmes quartiers, délaissés, sont appropriés par des groupes sociaux de bas revenus (petits artisans, employés de service domestique, et, plus tard, ouvriers semiproletaires, paysans migrants sans emploi) qui généralement soit occupent en *inquilinos* ces anciennes maisons centrales de la bourgeoisie, soit vont dans les secteurs périphériques. Toutefois, le centre continue d'être occupé par des fonctions majeures (politico-institutionnelles, financières, commerciales, culturelles, religieuses, etc).

Face à cette situation est apparu le besoin d'un processus de rénovation lequel, malgré de multiples barrières, est facilité par la présence des représentants des intérêts économiques au sein de l'administration de la ville et surtout à travers le maire.

Néanmoins, jusqu'au début des années 70, il ne s'est encore rien passé: seulement le plan de voirie qui entraîne le départ aussi bien des petits propriétaires que des *inquilinos* (pour aller dans des *tugurios* plus éloignés, dans le péricentre, surtout vers le sud et l'ouest, ou vers la périphérie).

C'est alors qu'est conçu le PIDUZOB, plan intégral de développement urbain de la zone orientale de Bogota, et, plus précisément le projet de la "*Avenida de los Cerros*": si ce dernier est présenté comme un projet multifonctionnel, l'objectif réel est de permettre la relation fonctionnelle entre le centre urbain qui continue de rassembler des fonctions administratives et d'affaires importantes, et, situés au nord, des secteurs dans lesquels on trouve des fonctions soit de même nature soit résidentielles de haut standing.

La zone d'implantation de cette voie avait été l'objet de diverses formes d'occupation (quartiers pirates, invasions, *inquilinos*) dès 1940, lesquelles s'étaient accélérées dans les années 1950 avec l'accroissement de la migration paysanne: dans les quartiers de Egipto, San Nicolás, la Perseverancia, El Paraíso, San Martín.

L'investissement allait être très important. Comment le justifier? Il s'agissait de:

- créer un axe rapide entre résidence et centre administratif et d'affaires,
- créer un "cordon sanitaire" entre quartiers pauvres et rénovés ou à rénover,
- expulser les *tugurios*,
- ouvrir un nouveau front d'investissement,
- intégrer dans le marché de nouvelles terres,
- permettre des changements dans les usages du sol.

Vont se manifester diverses réactions politiques (contre, les *lleristas*, pour, les *lopezistas* et *turbayistas*, tendances qui s'inscrivaient toutes au sein du même parti libéral) et, au niveau populaire, la constitution de comités de défense (notamment à La Perseverancia), lesquelles finiront par altérer le projet initial, mais non le remettre en cause. Comme nous l'avons déjà signalé, cette période fut marquée par la multiplication de mouvements sociaux très actifs, notamment ceux liés à la lutte pour l'équipement des quartiers illégaux (voir Torres).

Il se dégage de cette opération que, malgré la mobilisation populaire et ses effets sur le déroulement du projet de rénovation, celle-ci s'est inscrite dans un jeu de stratégies du secteur privé permis par un secteur public peu interventionniste, partisan d'un certain "laisser-faire".

Sans que probablement cette situation n'ait beaucoup changé par la suite, on peut néanmoins annoncer une évolution future dans le discours qui va, d'une part, chercher à mettre en oeuvre un processus de planification urbaine plus intégral et systématisé et, d'autre part, prendre en compte la question sociale, ouvrant de nouveaux canaux de communication notamment à travers la décentralisation politico-administrative.

5.1.4. 1979-1990: période du "normativisme" au service de l'immobilier

Il est difficile de choisir entre les trois dernières années de cette période pour la clore: en 1989 est votée la loi 9 de réforme urbaine, en 1990 est décrété l'accord 6, et en 1991 est

promulguée la nouvelle Constitution dont les effets sur la vie des municipalités seront multiples. Nous avons déjà évoqué les premier et dernier faits, nous aborderons dans ce chapitre le second avant de le développer plus loin.

5.1.4.1. L'organisation de l'administration

Ce sont surtout des mesures qui redéfinissent le périmètre de la ville avec de nouvelles annexions de communes voisines:

- L'accord 8 de 1977 avait divisé le territoire en 18 arrondissements.
- L'accord 14 de 1983 crée l'arrondissement de Ciudad Bolívar.
- L'accord 9 de 1986 crée l'arrondissement rural de Sumapaz.

Dès lors et sans changement depuis, Bogota compte vingt arrondissements.

C'est seulement tout à fait à la fin de cette période qu'est entreprise la restructuration de l'administration en cherchant à lutter contre la corruption et le clientélisme et à mettre en oeuvre la décentralisation au sein du district. Il s'agira de redéfinir non tant l'organisation de base définie depuis 1968 mais les relations entre les différentes entités qui le composent. Nous développerons cet aspect dans la partie consacrée à la période actuelle.

5.1.4.2. Les plans

En 1979, est décrété l'Accord 7, censé constituer un plan de développement intégral avec régulation de l'usage des terres; de nouveau, il s'agit là de concrétiser en normes les objectifs énoncés dans "*Fase II*", comme ça avait déjà été tenté en 1974 avec le décret 159.

Ce plan rationalise une répartition spontanée des fonctions urbaines et les inscrit dans un modèle de structure spatiale. Néanmoins, même si l'établissement de ces normes s'appuie sur des études, il n'y a pas de plan de développement comme tel. C'est surtout un document de transition qui participe du processus de dérégulation laissant ainsi libre champ aux promoteurs et constructeurs.

Les principes de cet accord relevant de la dimension spatiale abordaient la réglementation de l'usage des sols, la définition du périmètre d'application des services, le plan de voirie, et le code de la construction. L'extension de la ville y était prévue vers le sud et l'ouest, mais était également envisagée la densification des zones existantes et en cours de consolidation.

En 1980, l'Accord 2 présente un plan de circulation qui reprend les antérieurs mais introduit aussi de nouveaux tracés liés à l'apparition des quartiers clandestins dans l'ouest.

En 1987, le décret 1025 puis, en 1988, le décret 067 visent à la dérégulation: la norme, non plus comme instrument de contrôle mais de revalorisation des terres, devient le support

privilegié de la gestion de la ville construite. Plus précisément, pour favoriser tout type d'initiative immobilière, est créée une immense zone d'activités multiples facilitant ainsi les changements d'usages et la densification (le principe et la pratique du zonage devenant donc inopérants). Ce qui va avoir des effets immédiats sur le paysage urbain.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, en 1989 la loi 9 de réforme urbaine est approuvée avec ses implications tant au plan national (par exemple, restructuration de l'ICT, principal organisme public de gestion du logement social) que municipal (plan de développement, arsenal de normes foncières), dont les effets sur Bogota sont assez limités.

En 1990, un nouvel Accord, le 6, va réajuster les règles de l'accord 7 de 1979, en se fondant sur de nouveaux principes notamment de protection et récupération de l'existant: quartiers "spontanés", espaces publics, patrimoines urbains et naturels. Il vise également à appliquer au cas spécifique de Bogota les mesures de la loi 9 de 1989, notamment en ce qui concerne l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés fonciers et immobiliers (droit de préemption, expropriation, "*enajenación voluntaria*", banques foncières publiques, etc.). Bien que très discuté, cet accord constitue un pas décisif dans la mise en oeuvre du processus de planification. Une meilleure fonctionnalité de la ville y est considérée comme indispensable pour le développement économique, ce qui conduit à prendre plus particulièrement en compte les espaces publics. Nous y reviendrons de manière plus détaillée également dans le chapitre suivant.

A côté de ces accords a priori conçus pour l'ensemble de la ville (nous verrons que le dernier ne fut appliqué que dans trois arrondissements), se multiplient des plans particuliers axés sur les secteurs de la ville les plus atteints par la pauvreté, la dégradation, en grande partie inscrits dans la philosophie des Nations Unies de développement intégral des quartiers populaires à Bogota:

- En 1982-84, commence le "*plan Ciudad Bolívar*", arrondissement du sud très largement occupé par des secteurs sociaux en difficulté ayant occupé les terres souvent de manière illégale. Il constitue la seconde phase du PIDUZOB et s'appuie sur des financements internationaux (principalement du BID - "*Banco Interamericano de Desarrollo*"). Sa mise en oeuvre va durer beaucoup plus longtemps que prévu.

- Le "*Plan Centro*" portant sur la rénovation du centre-ville et la mise au point d'outils de gestion adéquats, est engagé à partir de 1985-86 (avec les études préliminaires); en 1987-88 apparaissent les premières réalisations.

- Entre 1986 et 1990, est mis en place un programme d'amélioration des quartiers populaires avec la participation de la communauté en appliquant les mesures de la décentralisation amorcées en 1983.

5.1.4.3. Les grands chantiers

Une opération très importante est alors engagée sur des terrains longtemps préservés: il s'agit de "*Ciudad Salitre*". Sa situation dans le péricentre ouest de la ville, près du centre administratif CAN, fait qu'a priori les logements qui y sont construits sont destinés aux fonctionnaires qui travaillent dans ce centre (une partie fut aménagée par un organisme public, le "*Fondo Nacional de Ahorro*"). Cette opération fut prévue sur un assez long terme. Elle est actuellement bien avancée mais non encore terminée. Dans ce même secteur a été transféré et centralisé un "terminal" de transports collectifs (bus plus ou moins rapides dans toutes les directions).

La "*Avenida de los Cerros*", qui, comme nous l'avons vu, fut l'objet de nombreuses et virulentes oppositions de la part des victimes de sa création, est réalisée.

Par ailleurs, les grands chantiers consistent surtout en la construction d'équipements financés par le secteur public ou privé dans les domaines du commerce (apparaissent d'autres centres commerciaux à l'"américaine" après celui d'"*Unicentro*") ou des loisirs (parc "*El Tunal*", par exemple, dans le sud).

Mais le secteur du bâtiment connaît d'abord une certaine récession jusqu'à ce que certaines mesures étatiques d'un côté et diverses stratégies immobilières (dont celles des narco-trafiquants, loin d'être dominantes mais non négligeables) en faveur du marché de luxe de l'autre, le favorise largement. Toutefois, en fin de période resurgit une certaine crise liée à l'inflation et à l'augmentation des coûts de ce secteur, ainsi qu'à une saturation du créneau des classes aisées.

5.1.5. Depuis 1991: de la planification à la gestion

Comme déjà vu dans le chapitre précédent, en 1991, la nouvelle Constitution se réfère à de grands principes d'équité, de participation communautaire, de décentralisation, etc. qui vont avoir des effets sur les modes de concevoir et gérer le développement urbain. Bogota en voit les effets comme les autres municipalités, sans compter quelques aspects qui lui sont propres et qui sont également abordés dans la nouvelle charte.

5.1.5.1. L'organisation de l'administration

Malgré des réformes assez profondes dans la répartition des pouvoirs ou liées l'émergence de nouvelles préoccupations et donc à la création de nouvelles dépendances, la structure administrative en soi n'est pas remise en cause.

Dans le même esprit que l'Accord 6 de 1990, est créé le DAMA ("*Departamento Administrativo de Medio Ambiente*"), une nouvelle structure "distritale" chargée de gérer les questions environnementales ¹⁹.

¹⁹ Une des premières tâches du DAMA fut l'élaboration d'une *cartilla* des espaces publics.

Le décret 1421 de 1993 sur le statut organique de Bogota tente de redéfinir le rôle de chacun des principaux acteurs de l'administration "distritale", principalement en rééquilibrant les relations entre maire et conseil.

Diverses structures sont mises en place pour faciliter les relations entre le district et la nation:

- Une commission congrès national - conseil distrital pour l'obtention de ressources pour Bogota, avec des projets sur la sécurité, le système hospitalier dans les secteurs du sud de la ville.

- La "*concejería presidencial para Bogotá*". A côté du CONPES qui définit tous les projets communs entre ces deux instances (Présidence et mairie), cette structure doit se charger de concilier les intérêts des plans "*Salto social*" et "*Formar ciudad*" (nation - DNP - district). Non sans quelques déphasages, quand la "concejería" recourt au prétexte (peut-être politique) du grand retard dans la présentation de projets de la part du district, alors même qu'elle aurait obtenu les fonds (Banque Mondiale ou nation) nécessaires pour appuyer la réalisation de ces projets.

Au niveau inférieur, local, c'est une redéfinition du rôle des mairies d'arrondissement (en soi et par rapport à la mairie "distritale"), la mise en place des JAL, qu'instaure ce même statut organique. Nous y reviendrons.

Tout récemment, le DAPD a procédé à sa décentralisation en ce qui concerne l'approbation et le contrôle des permis de construire: par grands secteurs (qui regroupent plusieurs arrondissements) ont été nommés des *curadores*, dont le rôle est de veiller à la bonne application des critères d'approbation des demandes de permis.

De même, l'administration actuelle a envisagé de fusionner les divers secrétariats liés à la gestion des transports et de l'espace public (travaux publics, voirie, circulation routière, etc.) en un seul secrétariat du "temps et espace public", projet pensé comme un premier pas nécessaire dans la recherche d'une solution au problème de transports de masse, mais qui fut rejeté par le conseil "distrital".

Mais il convient de souligner ici qu'apparaissent sur la place publique des débats autour d'une réforme de l'administration (surtout avec le maire Jaime Castro), de ses procédures et de ses finances (cet aspect sera développé dans le chapitre 6.3.1.3.) et, de l'autre, d'une rupture avec le système politique traditionnel et la recherche de nouvelles règles de vie collective (avec l'actuel maire Antanas Mockus).

Ces intentions vont se concrétiser plus ou moins rapidement dans des mesures et programmes, parfois contestés ou confus, qui vont contribuer à changer le cadre administratif d'intervention.

5.1.5.2. Les plans

Aussi bien parce que l'Accord 6 l'annonçait que pour le manque flagrant qu'il constituait, est engagé en 1994 le processus d'élaboration du "*plan Bogota 2000*", dont les propositions devaient être officiellement remises en 1996 (elles ne le sont toujours pas à la mi-97), ce plan ayant été pensé avec un délai de mise en oeuvre de 12 ans.

C'est une démarche nouvelle en ce qu'elle cherche à s'appuyer, au début tout du moins, sur la participation de la communauté. Ce plan comprend 40 projets (sélectionnés parmi 150), desquels six ou sept seront considérés comme prioritaires et fonderont les règles d'aménagement et de restructuration de la ville.

Les principales orientations tournent autour de trois grandes tendances: inscrire le développement de Bogota dans un contexte proche (l'aire métropolitaine) ou lointain (international), traiter l'espace public au sens large (en y intégrant les transports, les problèmes de sécurité), réformer l'organisation administrative. Plus précisément elles consistent en:

- inscrire la ville dans un contexte international, national et régional,
- instituer une aire métropolitaine tant au niveau spatial que politico-administratif,
- privilégier l'espace public à travers la structure urbaine,
- avoir un réseau de transports et télécommunications de masse,
- promouvoir l'équité et la qualité de vie des citoyens,
- opérer un changement total dans la gestion publique et mettre en oeuvre la décentralisation,
- rendre la ville aimable et sûre.

Avec le plan du maire actuel, certaines de ces orientations sont mises en oeuvre, avec la référence centrale à la notion de "culture de la citoyenneté". Toutefois, il faut souligner que, malgré ces affinités, ce processus se veut dissocié du projet politique, en ayant sa propre logique temporelle.

Indépendamment des diagnostics qui peuvent fonder ces orientations, on ne peut nier l'influence d'une part des Nations Unies toujours très présente dans ces domaines (on l'a déjà vu auparavant dans certains programmes comme "*Plan Centro*") ou bien de l'école catalane de Jordi Borja, laquelle, outre la concertation avec les différents acteurs, préconisent l'amélioration de la compétitivité et de l'image de la ville.

Rappelons enfin le projet d'actualisation de la loi 9 de 1989 (présenté à la fin de 1995, mais toujours pas approuvé en 1997) dont les effets (principalement une autre gestion des sols) pourraient être décisifs au niveau de Bogota.

5.1.5.3. Les grands chantiers

D'une manière générale, il y a moins de grandes opérations que précédemment. On continue à construire des centres commerciaux, de loisirs. Par contre, le marché du logement de luxe va de nouveau gonfler jusqu'à atteindre une nouvelle saturation. Mais, plus précisément, les opérations suivantes se distinguent:

- Dans le centre, après une période critique, plutôt une récupération de certaines parties (celles où sont présents les patrimoines architectural et naturel) ou une rénovation avec changement d'usage ("*Centro Bavaria*": une ancienne brasserie reconvertie en un ensemble de logements, bureaux et commerces). Tout récemment sont apparus des projets de rénovation d'axes, d'*avenidas* (par exemple, la *Jiménez*, une importante avenue commerçante et administrative).
- Dans le péricentre, la consolidation du secteur de l'*avenida Chile* comme centre d'affaires, et la poursuite de la réalisation de l'opération "*Ciudad Salitre*" (principalement de logements avec quelques activités tertiaires) et également la rénovation d'avenues (la *carrera 15* très commerciale dans le nord).
- Dans la périphérie, apparaissent des opérations de logements pour classes moyennes financés par des mutuelles, des zones industrielles et entrepôts aux sorties de la ville, aux abords des autoroutes.

En ce qui concerne les voies de transport, aucune décision n'est prise au sujet du métro qui semble devoir être la solution qui s'impose en le combinant à d'autres modes de transport selon les besoins et échelles. Les travaux de voirie sont préférés avec la création de nouveaux axes routiers non à l'intérieur du périmètre mais dans la périphérie (l'important projet de la "rocade" occidentale), l'élargissement et l'adaptation des voies existantes (les radiales au-dessus des concentriques, la construction de ponts pour le croisement de grandes artères). Mais est très difficilement assumé l'entretien de la voirie, lequel, étant donné le grand retard accumulé ou la mauvaise qualité de ce qui est fait, semble devenu quasi insurmontable (les fameux "trous" dans les chaussées).

On assiste donc à une multiplication d'opérations facilitées par les normes mais sans qu'elles soient inscrites dans un plan d'ensemble.

5.1.6. Conclusion

Des années 40 jusqu'à la fin des années 70, bien que le problème urbain prenne une ampleur inquiétante, il est plus ou moins contrôlé, mais sans qu'il y soit fait face directement. Avec les années 80, apparaît la définition de politiques plus spécifiquement urbaines.

On peut dire qu'en Colombie dans le processus "planification urbanistique - planification économique - normativisation - décentralisation - gestion" va dominer l'approche économique au détriment d'une approche plus urbanistique, spatiale et que, par ailleurs, la

politique de logement est conçue comme distincte de la politique urbaine (chercheurs politico-techniciens commencent à s'interroger là-dessus depuis peu²⁰.

Cortès et del Castillo relèvent "l'étroite relation entre la planification et les aspects économiques et sociaux du développement". A partir du plan intégral de 1978 puis avec l'accord 6 de 1990, prédomine l'idée d'une planification "intégrale" appliquée localement et devant permettre l'articulation entre elles de toutes ses dimensions; mais c'est aussi de cette manière que la planification de l'urbain se trouve incorporée à la planification du développement en général.

Ce sont la définition d'instruments tels que ceux de la codification urbaine, les interventions sectorielles au niveau du plan de circulation ou des services publics, qui sont privilégiés. Mais, malgré une certaine sophistication, ces mêmes normes favorisent les stratégies du secteur privé qui contrôlent encore plus facilement le marché foncier.

Cette période du "non-plan" finit par aboutir à une crise. En effet, l'écart se creuse entre le niveau de la conception et celui des faits, ce qui engendre une crise de crédibilité du plan. Pendant ce temps, s'aggravent les problèmes urbains (insuffisance des transports publics, manque d'équipements, poids de la ville informelle, environnement naturel menacé). L'accord 6 n'est pratiquement pas évalué²¹:

Ce constat conduit Cortès et del Castillo à proposer la réintroduction d'une pensée "technico-culturelle" de la planification urbanistique avec quatre grands thèmes: le transport, le logement social ("*El Tintal*" comme référence), l'environnement, la récupération de l'enclave urbaine. Ils envisagent également une réforme administrative, étant donné l'affaiblissement du DAPD définitivement absente de la gestion urbaine, réforme qui tendrait vers une "gérance de l'urbanisme".

Cette analyse que nous partageons, nous semble cependant laisser de côté un aspect qui est précisément déterminant dans le processus décrit: le rôle du secteur privé bogotain, sa restructuration face à l'apparition de nouveaux enjeux et formes de circulation du capital et ses liens avec la classe politique.

5.2. Politiques de logement

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, en Colombie les politiques de logement se sont souvent différenciées des politiques urbaines et ont eu des logiques moins complexes et variables. Pour cette raison, l'historique qui suit adopte une périodisation plus générale: avant les années 40, des années 40 aux années 70, depuis les années 70 à aujourd'hui, liée

²⁰ Divers rapports produits aussi bien dans les sphères technico-politiques, universitaires ou des ONG revendiquent une approche plus intégrale de l'habitat en général. Dans le cas urbain, il s'agit donc d'inscrire la question du logement dans celle, plus large, de la ville.

²¹ A la demande du conseil distrital a été réalisée une étude sur l'Accord par quelques universités afin de simplifier le texte et son usage et de mieux l'adapter aux formes de gestion actuelles.

d'avantage aux changements du rôle de l'Etat dans la définition des politiques publiques sociales. L'application de ces politiques au cas de Bogota sera présentée dans le chapitre qui se réfère spécifiquement à cette ville.

Après un tableau général des modes de production de logement durant les décennies 40 à 80²² nous nous centrerons plus particulièrement sur le mode de production étatique. La question de l'autoconstruction (entendue comme clandestine) sera également abordée puisqu'elle est bien évidemment soit le résultat de l'absence, déficience ou mauvaise application de la politique publique de logement, soit la cause de certaines orientations de cette même politique. Mais aussi parce qu'elle biaise en quelque sorte l'évaluation quantitative de la production de logements et de la relation entre offre et demande.

5.2.1. Les modes de production du logement

Le mode illégal de production de logement représente une part variable mais généralement importante de l'ensemble de la production: entre 1951 et 1964, 42%, entre 1964 et 1973 50%, entre 1973 et 1985 34% (Jaramillo, 1992). Certes il faut différencier au sein de cette production diverses situations. La plus courante en Amérique latine est celle de l'occupation illégale de terrains, c'est-à-dire une "invasion" sans monétarisation, sur lesquels sont auto-construits des logements de manière précaire avant qu'ils ne soient éventuellement consolidés tandis que très progressivement peut être légalisée l'occupation des terrains. Mais à Bogota est apparue et s'est largement multipliée une autre pratique, celle de l'"urbanisation pirate", consistant en une monétarisation de l'occupation: des propriétaires fonciers ou des intermédiaires vendent illégalement des terrains situés à la périphérie, sur lesquels ne s'exerce aucune norme et qui sont sous-équipés, aux futurs auto-constructeurs qui se retrouveront donc par la suite victimes d'une opération frauduleuse et habitants de secteurs dont l'équipement sera difficile voire fortement déconseillé. Nous y reviendrons. Nous nous penchons ici sur le cas de la production légale.

S. Jaramillo distingue et quantifie les modes de production légale de la manière suivante:

- La production publique en particulier celle du logement social: de 1951 à 1964 17%, de 1964 à 1973 21%, de 1973 à 1985, 19.5%.
- La production privée en y différenciant:
 - celle des promoteurs privés: de 1951 à 1964 24%, de 1964 à 1973 16%, de 1973 à 1985 32%;
 - celle dite "*por encargo*", c'est-à-dire les cas où celui qui acquiert un terrain, confie, donne la charge de la réalisation de l'opération à un agent technique (un constructeur, un architecte); bien que juridiquement similaire à la promotion

²² Nous nous référons ici aux travaux de Samuel Jaramillo ainsi qu'au rapport sur le logement au sein du programme "*Misión Bogotá Siglo XXI*".

privée, ce mode est différent en termes techniques et économiques: de 1951 à 1964 17%, de 1964 à 1973 13%, de 1973 à 1985, 15%.

Le rôle direct de l'Etat dans la production publique serait depuis plutôt en déclin; par contre, indirectement avec le système UPAC favorisant non les classes populaires mais moyennes, il a servi la production privée.

5.2.2. Historique des politiques publiques de logement social

Dans le tableau général, nous nous référerons ici aussi bien à la situation nationale qu'à la locale, celle de la capitale, mais en cherchant à dégager, dans le cas de la première, les effets de celle-ci sur la seconde ²³

5.2.2.1. Du début du siècle aux années 1940

On constate sur une première période, la première moitié de ce siècle, un rôle très limité de la part de l'Etat. Les conflits d'une part et la nécessité de rééquilibrer l'économie et de stabiliser la vie politique ont fait que les politiques gouvernementales se sont dirigées principalement vers le développement des infrastructures, l'industrialisation et l'éducation. Les politiques sociales autour du logement, des services publics, de l'hygiène, de la santé et de la sécurité sociale, ont été pratiquement inexistantes jusqu'à la fin des années 30.

Ce vide fut supplanté par les actions caritatives chrétiennes, oeuvres de bienfaisance, répondant à l'action sociale exigée dans les encycliques papales. Mais il faut aussi signaler d'autres traditions, celles de sociétés démocratiques de paysans et du libéralisme radical à travers les sociétés mutualistes et les syndicats.

On peut mettre en parallèle "*La Unión obrera*" et "*El círculo de obreros*" car, malgré leurs différences idéologiques (syndicale pour la première, religieuse pour la seconde), elles manifestent des préoccupations similaires ou voisines. Si l'une fut déterminante dans la création du quartier La Perseverancia, l'autre fut associée aux travaux du quartier San Francisco Javier situé dans le péricentre sud (lié à l'action du Père Campoamor mais aussi plus largement de la "*Fundación social*") qui ont commencé cinq ans avant la loi 46 de 1918, laquelle constitue un premier dispositif pour résoudre le problème du logement.

Cette loi déterminait que toute commune dont la population était supérieure à quinze mille habitants devait destiner 2% de son budget à la construction de logements "hygiéniques" pour la classe "prolétaire". Ces logements devaient être loués sur la base de 6% de son coût plus une valeur de 4% qui devait servir à amortir le financement de la construction. Mais en 1930, l'Etat, dans le cadre de cette loi, n'avait construit que 160 logements dans tout le pays.

²³ Voir notamment les travaux de Silvia Arango, Carlos Niño, Alberto Saldarriaga.

Cette même loi mit à la disposition de Bogota la somme de 100.000 pesos avec la même intention. Mais seuls deux quartiers de ce type ont été construits. Les grandes industries, à la différence de celles de Medellin²⁴ ne se sont pas préoccupées de cette question; c'est l'Eglise ainsi que des institutions locales, privées, qui ont cherché à jouer ce rôle. La mise en oeuvre de cette loi s'appuyait sur des organismes prêts à oeuvrer dans ce sens, comme la "*Junta de Habitaciones para obreros*", également créés en 1918. C'est ainsi que cette institution construisit 26 maisons dans le quartier Buenos Aires en 1926 (opération souvent considérée comme étant de type nord-américain dans sa conception spatiale), 97 à Acevedo Tejada en 1927-30. Ces réalisations ont engendré une certaine concurrence, vu la proximité, avec celle de Villa Javier, laquelle revendique un certain nationalisme. En outre, y sont construites 120 maisons avec, ce qui fut assez remarquable, divers services collectifs. En effet, ce type d'équipements était rare à ce moment-là; c'est plus tard, après la création des entreprises de services publics qu'ils deviendront plus courants. Les autres lotissements ouvriers comme El Centenario, Iero de Mayo, Acevedo Tejada, n'en ont pas été dotés.

En 1920 existaient près de 18 quartiers dits ouvriers. En 1948 on parlait de 22 quartiers ouvriers au sud, 21 à l'ouest, tandis que ceux du centre-est disparaissaient lentement²⁵.

Le problème est devenu plus aigu par la suite. La loi 61 de 1936 réforme l'antérieure et augmente les pourcentages que chaque commune doit consacrer au logement social. En 1942 et 1943 est institué un système de prêts à 31 communes, ce qui a permis, au plan national, la construction de 1295 logements pour ouvriers et employés dans les principaux chef-lieux.

Mais va être plus radicale la création d'institutions publiques avec un capital propre: la banque BCH ("*Banco Central Hipotecario*"), fondée en 1908, élargit son champ d'action en 1932 avec des plans de financement direct de projets de construction de logements. En 1939, est créé l'ICT ("*Instituto de Crédito Territorial*") qui tente d'abord de réaliser du logement rural, mais sans succès, et se tournera ensuite, en 1943-44, vers l'urbain avec une nouvelle section conçue à cet effet qui construit plus de 1000 logements dans différentes villes.

L'Institut d'Action sociale, créé en 1932, devient à Bogota en 1942 la CVP ("*Caja de Vivienda Popular*") et entreprend la réalisation du quartier "*Barrio popular Modelo norte*" avec 327 maisons et divers services, mais qui sera incomplète. Par la suite, viennent d'autres projets mais de moindre importance. Il faut également signaler le travail du Ministère des Travaux Publics mais qui intervient plutôt en milieu rural. Tout cela a lieu plus de trente ans après le quartier "*Villa Javier*" qui apparaît donc comme précurseur en matière de logement social.

5.2.2.2. Des années 1940 aux années 1970

²⁴ Cette différence est due non seulement au paternalisme chrétien typique de cette région mais aussi au fait que Medellin s'est industrialisée avant la capitale.

²⁵ Cf. Mauricio Archila.

Cette période va être plus prolifique avec d'un côté une demande qui commence à croître rapidement et de l'autre un Etat davantage "bienfaiteur".

Tandis qu'entre 1930 et 1950 la production étatique de logements est pratiquement inexistante (2% du total), entre 1951 et 1964 l'ICT va construire à Bogota 20.9% de l'ensemble des logements construits. Une autre source indique que pour la période 1960 - 1973, ce chiffre passe à 15%, production liée alors à la stratégie d'intervention nord-américaine dans ce domaine qu'incarne le quartier "*Ciudad Kennedy*" (en 1960 l'"Alliance pour le Progrès" commence ce quartier, destiné à recevoir 200.000 personnes)²⁶.

Plus précisément, en 1947 est construite une "*Ciudad obrera*" à Quiroga, en 1949 l'ICT réalise le quartier Los Alcazares, en 1950 il intervient à Muzu, en 1953 à Quiroga; puis, dans les années 60, l'ICT va engager le quartier Pablo VI, en 1964 Niza, et met en oeuvre quelques projets expérimentaux à Ciudad Kennedy et El Tunal. En 1970 il construit des maisons préfabriquées.

Par ailleurs, en 1952-53, est réalisé l'ensemble "*Antonio Nariño*" avec 960 appartements, ensemble dont les principes urbanistiques et architecturaux sont directement influencés par Le Corbusier et, d'une manière générale, le mouvement moderne. En Los Laches se développent également divers projets, dont ceux de la CVP dirigés aux agents de la police²⁷.

Mais à partir des années 70, l'ICT commence à changer d'orientation, il ne soutient plus la production directe de logements, sinon l'accès au financement pour l'amélioration de logement déjà construits, l'acquisition de logements déjà existants ou, enfin, la construction de logements nouveaux, mais en favorisant parfois les initiatives collectives.

On observe par ailleurs le processus assez classique de projets initialement prévus pour classes populaires qui sont détournés au profit des classes moyennes. C'est notamment le cas de la BCH (le quartier Timiza de l'architecte Salmoná en 1963).

En même temps, l'application du système UPAC commence à avoir un impact déterminant: l'ICT réduit de manière radicale toutes les quantités de matériaux et donc les espaces (comme dans l'opération du quartier Guacamayas).

5.2.2.3. Les années 80

Dans les années 80, est construit le quartier El Tunal, et le BCH réalise 7000 logements, mais donc de moins en moins au service des classes populaires.

²⁶ Cf. Alfonso Torres C.

²⁷ On reviendra plus loin sur cet aspect à travers du récit de l'historique de la production de la CVP fait par Walter López, directeur de cette institution au moment où nous l'avons interviewé.

En 1990, l'ICT devient l'INURBE et la politique déjà amorcée auparavant, non de construction directe mais de subside, d'aide à l'autoconstruction, devient générale. Nous y reviendrons un peu plus loin.

Dans ces mêmes années, surgissent des opérations de logements massifs aux limites de la ville (au long de l'autoroute de Medellin: Bochica, Bachue, ou vers le sud des ensembles plus petits pour classes moyennes basses) pris en charge parfois par les mutuelles ("*Colsubsidio*", "*Cafam*", "*Compartir*") ou les religieux ("*Minuto de Dios*", lesquels par ailleurs proposent de l'habitat individuel préfabriqué très bon marché qui est en train de se disséminer dans les quartiers populaires). Mais, même si ces programmes s'adressent a priori à des classes moins favorisées, elles ne constituent pas pour autant celles des plus nécessiteux, le problème ayant pris depuis les années 60 de graves proportions.

On vient donc d'évoquer le rôle des principales institutions publiques intervenant dans le domaine du logement. Nous allons à présent développer davantage cet aspect en présentant leur mission respective et situation plus récente. Et nous considérerons également le rôle de l'Etat à travers son attitude face à l'autoconstruction et aux loyers. A la fin de la partie suivante consacrée à Bogota dans les années 90, nous aurons l'occasion de revenir sur cet aspect, mais en l'abordant davantage du point de vue des politiques actuellement mises en oeuvre au plan national, distrital et institutionnel et non, comme à présent, des institutions proprement dites, de leur vocation et de leur capacité.

5.2.2.4. Les années 90

Nous considérerons ici aussi bien les institutions de type national mais avec une intervention au plan distrital, comme l'ICT (qui devient en 1990 l'INURBE), le FNA ("*Fondo Nacional de Ahorro*") et la "*Caja de Vivienda Militar*", que celles qui sont spécifiquement "distritales" comme le DAPD, la CVP et la FAVIDI ("*Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital*"). Toutefois, il ne s'agit que d'un tableau général avant d'y revenir plus en détail dans le chapitre 6.3.4.1.

Les entités nationales

- L'INURBE

L'INURBE, ex-ICT, fut l'agent le plus déterminant à Bogota, mais il passe à la fin des années 80 et au tout début des années 90 par une grave crise.

Dans la décade précédente, une période d'expansion, celle du gouvernement Betancur qui eut une politique de logement social marquée, c'est probablement le surcroît de responsabilités demandées à cet organisme pour pouvoir appliquer la politique mentionnée, qui l'a conduit à certaines difficultés:

- L'établissement de contrats avec des conditions désavantageuses pour des questions de délais.

- L'absence d'instruments pour identifier la demande a engendré des erreurs dans l'attribution des logements, d'où des insolvabilités assez importantes.

Les ressources de l'ICT provenaient d'investissements imposés au secteur privé et d'autres fonds dont le coût était énorme, ce qui a précipité l'ICT à un déséquilibre financier grave.

Face à cela, ont été prises de nouvelles orientations, mais non celles attendues pour corriger directement ces faiblesses. La principale a consisté en la canalisation des fonds publics destinés à la promotion de logements sociaux à travers des subsides directs à l'utilisateur, de manière à ce que celui-ci puisse les utiliser pour accéder au marché normal ou comme support dans l'autoconstruction individuelle ou collective. Sa nouvelle fonction serait donc celle de la gestion de ces subsides, outre celle d'exécuteur de la loi de réforme urbaine, comme l'indique son nouveau nom.

- Le FNA

Le FNA ("*Fondo Nacional de Ahorro*"), créé en 1968, alors que se restructure le secteur public, a comme mission de faciliter l'accès au logement des employés publics. En 1991 il a attribué 2270 logements. La majorité des logements sont en principe de vocation sociale, étant destinés à des fonctionnaires de revenus inférieurs à 4 salaires minimaux.

- La CVM

La CVM ("*Caja de Vivienda Militar*") produit 1000 logements annuels pour ses propres fonctionnaires.

Les entités "distritales"

- Le DAPD ("*Departamento Administrativo de Planeación Distrital*")

Bien que la planification de la production de logements soit l'une de ses missions, le DAPD est en retrait dans ces domaines. Surtout pour des raisons de lourdeur et inefficacité administratives, elle se contente de:

- réglementer quelques aspects urbanistiques;
- gérer les démarches administratives que cela implique (notamment la délivrance des permis de construire).

Il n'intervient donc finalement que très peu dans la gestion du logement social.

Cela proviendrait de:

- l'inexistence d'une évaluation des ressources humaines, physiques et techniques;
- l'inexistence de départements spécialisés dans les aspects de planification en établissements humains;
- l'irrationalité de l'organisation institutionnelle avec des démarches imposées pour la délivrance des permis très lentes ce qui a de multiples effets indirects dont l'augmentation des coûts de la construction.

Le DAPD, contrairement à d'autres institutions comparables, n' a pas de méthodes de systématisation de l'information en termes de demande, ressources et offre. Or pour pouvoir mener à terme ces objectifs, il est évident que sont nécessaires de profonds changements dans la structure-même de l'institution.

- La CVP

La CVP ("*Caja de Vivienda Popular*") existe depuis 52 ans ²⁸ Elle fut créée en 1944 quand le ministre de Travaux Publics était Carlos LLeras R. (qui deviendra président par la suite et mènera une profonde transformation administrative de l'Etat), ce qui aurait donné à la CVP dès le début son caractère administratif spécifique. La CVP a commencé avec des projets destinés aux classes moyennes et moyennes basses comme le quartier Villa María y a continué ainsi assez longtemps, même si apparaissaient déjà des quartiers clandestins. Ces projets étaient très "généreux" dans leur conception architecturale avec des surfaces assez grandes, ce qui, rétrospectivement, dénote un comportement davantage propre au secteur privé qu'au public.

Il faut souligner ici que, lors de la réforme administrative du district en 1968, la CVP est devenue l'une de ses entités.

"Par la suite, explique le gérant de la CVP, il y eut des projets de nature différente: Veraguas, Las Colinas où il s'est agi plutôt d'équipement et de légalisation, Los Laches pour les employés de la Police et aussi la relocalisation de familles qui se trouvaient sur la *Séptima* y d'autres avenues avant leur alignement. Il y eut quelques projets en hauteur et, à partir des années 80 celui de Ciudad Bolívar. Cette opération, très importante pour elle car elle a représenté dix ans de son histoire, fut déterminante dans l'évolution "négative" de la CVP. Devenue obnubilée par cette seule opération, elle s'est épuisée car elle a, de ce fait même, perdu une vision plus générale sur le logement et la ville. Il lui fut impossible de terminer ce programme qui avait financé avec des transferts de fonds du district et des ressources internationales, en particulier du BID. Le bilan est d'autant plus mauvais si l'on tient en compte que les familles censées être bénéficiaires de ce programme ont passé en moyenne deux ans pour construire 18 m2 et qu'actuellement 40% d'entre elles ont des problèmes de services publics et de légalisation. Tout cela explique le retard de la CVP sur beaucoup de fronts."

Bien que sa présence ait traditionnellement été inférieure à celle de l'ICT, la CVP a également réalisé dans le passé des plans d'envergure, comme Guacamayas, qui constituait

²⁸ Nous nous référons ici au récit de l'historique de la production de la CVP fait par Walter López.

un programme dit de "logement de développement progressif". Il fut entrepris dans les années 70 et a atteint un plafond de 2700 logements, ou bien celui de La Candelaria La Nueva, au début des années 80, offrant 4500 logements répartis entre appartements et maisons individuelles.

Comme l'explique W. Lopez dans son entretien, pour pouvoir répondre au problème du logement des plus défavorisés, la CVP a entrepris un projet à Ciudad Bolivar à partir de 1984 avec un financement du BID. Mais ce programme a eu de sérieuses difficultés techniques et de planification, avec beaucoup de retard, ce qui l'a affecté directement.

Selon S. Jaramillo, il manquerait à la CVP d'élargir:

- ses informations sur demande et offre;
- sa capacité de gestion face aux "contratistas".

- Le FAVIDI

Le FAVIDI ("*Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital*") a été créé en 1977 pour les employés distritaux. Il a financé le logement de ses affiliés (au nombre de près 44.000 au début des années 90) à travers des conventions avec la CVP, l'ICT et le FNA, puis avec des opérations propres ou plus récemment en facilitant l'accès au logement. Il est rapidement devenu un organisme dynamique et important dans le panorama bogotain. Il reçoit l'appui d'organisations internationales. Il a délivré 4120 crédits pour ses affiliés de bas revenus. Mais il faut souligner que le logement social géré par le FAVIDI se situe en strate 3 (moyen - bas) et que les autres transactions sont destinées aux strates 4 et 5.

5.2.3. Les effets des limites des politiques publiques de logement social

5.2.3.1. Le phénomène de l'autoconstruction

Bien que dans certaines périodes la production de logement semble avoir beaucoup crû, en considérant la dynamique démographique des ménages, on se rend compte que, dès la période intercensaire 38-51, le nombre de logements est insuffisant: il ne répond au cours de cette période qu'aux besoins de 81% des ménages (Jaramillo, 1992). Mais dans cette évaluation, il importe de différencier la production légale de l'illégale.

En effet, dès cette première période, croît fortement l'autoconstruction, qui atteint 54.8% de l'ensemble de logements bâtis.

Dans la période intercensaire suivante, 1951-1964, on note une pause relative (42.8%), ce qui, en termes absolus, est important; probablement cela reflète-t-il les efforts gouvernementaux pour combattre la pénurie de logements avec de grands plans comme celui de Ciudad Kennedy.

Mais dans la troisième période, 1964-1973, l'autoconstruction recommence à augmenter (32%) et, dans la dernière, 1973-1985, diminue à nouveau (26%).

Ces variations s'expliquent par certaines caractéristiques propres au processus de l'autoconstruction, notamment la variation du stock de terres disponibles. Cette question a complexifié les formes de l'urbanisation illégale avec l'apparition d'agents intermédiaires: il s'agit soit d'organisations populaires de *viviendistas*, soit d'"urbanisateurs informels" qui ont élargi énormément leur champ d'intervention et consolidé un circuit illégal d'accumulation du capital.

5.2.3.2. Le rôle de l'Etat dans l'occupation illégale des terrains

Très souvent directement lié à l'autoconstruction mais pas nécessairement intrinsèque, le problème de l'occupation illégale des terrains est très important. En général, l'attitude actuelle des pouvoirs publics est, après avoir laissé croître le phénomène de l'illégalité, de peu à peu officialiser, légaliser les quartiers clandestins.

C'est un processus très lent qui relève du DAPD dont la structure interne ne se prête guère à le faciliter. Par exemple: en 1988 le DAPD se propose de légaliser en deux ans 140 des 440 urbanisations clandestines alors recensées; en 1990 en ont été légalisées 30, réparties entre Bosa et Suba; en 1991 en sont programmées 53 à Bosa et Bosa orientale; et en 1992, 57 à Usme et Suba (ce qui devrait bénéficier à 110.000 familles) et en 1996 est envisagée la légalisation de 350 autres quartiers (source: DAPD).

Mais il faut souligner aussi tout un jeu politique, le système clientéliste, déterminant dans cette situation et sa complexité. On pourrait décrire ce jeu de la manière suivante: un politique, généralement conseiller distrital, soit lui-même comme urbanisateur pirate soit venant après coup dans un quartier déjà autoconstruit, intervient pour la légalisation et/ou équipement en services publics domiciliaires, en premier lieu, sociaux, ensuite, mais pas ceux des transports malgré leur importance de plus en plus grande. De par son statut, il peut intervenir à différents niveaux directement ou indirectement, auprès du DAPD qui a en charge la légalisation des quartiers ou bien du conseil d'administration des entreprises de services publics; tout cela en échange de voix aux élections (les conseillers à la différence des maires peuvent être réélus). Et peut-être même davantage si l'on voit comment les gens défendent leur "protecteur", même après qu'ont été dénoncées leurs manoeuvres. En d'autres termes, il s'agit du système du clientélisme le plus pur et traditionnel. C'est ce système que visait à rompre le nouveau statut organique de Bogota, lequel évacuait tout conseiller distrital du conseil d'administration des entreprises de service public.

On remarquera au passage l'importance que revêt le logement (et surtout sa propriété) aux yeux des habitants de ces quartiers. Il semblerait même que cet objet soit pour eux plus "cher" que l'emploi (qui peut faire également l'objet de jeux clientélistes). Il représente probablement une stabilité voire stabilisation plus déterminante dans le bien-être, la qualité de vie que l'emploi dont la précarisation semblerait être devenue "habituelle"; c'est-à-dire

que, la stabilisation professionnelle étant a priori beaucoup plus difficile, les habitants opteraient pour celle du logement et du quartier.

5.2.4. Conclusion: vers la réactivation du rôle de la CVP et la recherche d'autres solutions

Face à un bilan globalement négatif, divers diagnostics sont établis et de nouvelles formes d'action sont envisagées. Nous ne mentionnerons ici que celles qui se réfèrent à ce qui devrait être le principal acteur dans le soutien à l'accès au logement social, la CVP.

La CVP a pu dresser le diagnostic suivant sur le rôle de l'administration "distritale" en matière de logement neuf:

- une grande inefficacité;
- une grande complexité dans le processus liée à de nombreux obstacles de diverse nature;
- l'insuffisante articulation entre les différentes entités "distritales".

Les actions envisagées sont les suivantes:

- agiliser les démarches de permis de construire;
- contrôler l'offre de terrains avec la possible intervention de l'Etat sur la propriété privée (tous les derniers accords ou projets de lois existants ont implicitement prévu ce type de mesures;
- faciliter le financement.

Les éléments pour une politique financière du logement sont principalement de faciliter l'accès au crédit, de permettre des crédits successifs pour la construction progressive et de tenir en compte les prix et la durée.

Mais il faut aussi tenir en compte la question du logement ancien et voir comment peut en être définie une politique dans la mesure où elle permettrait aussi d'apporter une solution au déficit de logement en général.

Les politiques mises en oeuvre face au logement ancien visent à définir:

- des mécanismes pour la fixation du loyer;
- des modes de financement de l'achat de logement ancien;
- un "*fondo de inquilinatos*" et "*casas de paso*".

Mais elles doivent concerner aussi la légalisation de la propriété du logement, celle de la connection aux services publics et son financement, ce qui impose dans certains cas une procédure juridique d'amnistie.

En outre, les lois qui permettent le financement du logement ancien sont récentes (la loi 9 de 1989 de réforme urbaine, la loi 3 de 1991, l'accord 6 de 1990) et encore peu ou mal connues et appliquées. La récente mise en place du système distrital de logement d'intérêt social (avec le Conseil supérieur d'urbanisation et logement, créé auparavant par le décret 1331 de 1987) devrait également y contribuer en améliorant la coordination entre les différentes institutions et en évaluant de manière plus suivie et systématique leurs réalisations.

Comme annoncé au début de ce chapitre, nous reviendrons plus précisément sur ces différentes questions à la fin de la partie suivante.

Tandis que des années 40 aux années 80 croît la population et donc de même la demande en logements et en services urbains, l'Etat ne répond que partiellement ou indirectement:

- il n'impulsera la planification et la recherche de solutions globales et particulières que de loin et sans en suivre vraiment l'application;
- il intervient dans la construction de logement social mais dans une période assez délimitée;
- il facilite les stratégies du secteur privé de la construction.

Toutefois, dans les premières décennies, cette situation ne présente pas vraiment de traumatismes: la ville s'urbanise, se structure autour d'équipements de base qui eux sont assumés: le réseau de voies principales et secondaires, les services publics. Mais, à partir des années 70, la ville "informelle", clandestine, parasite, se développe très rapidement dans la périphérie à côté de la "formelle", jusqu'à devenir ingérable et donc cette fois menaçante pour la "formelle", laquelle va également connaître de nouvelles dynamiques propres.

Les pouvoirs publics doivent dès lors tenter d'agir ou tout du moins de reconnaître les faits: d'une part, l'"informel" qu'il n'est plus pensable d'éliminer pour être trop massif, doit être accepté mais officiellement, c'est-à-dire que il sera peu à peu légalisé; d'autre part, le "formel" doit permettre l'expression de nouvelles aspirations des classes moyennes et aisées et l'on définit des normes parfois assez sophistiquées mais qui sont aussi en réalité assez permissives.

Dans ce processus et alors que la situation globalement devient assez chaotique, il est clair que les années 90 vont avoir une importance particulière avec la manifestation de tendances, approches parfois contradictoires.

6. LES ANNEES 90 A BOGOTA: ENTRE DISCOURS ET PRATIQUES

Après le survol historique qui incluait rapidement la période actuelle dans la mesure où elle s'inscrit dans ce processus, nous revenons maintenant sur celle-ci pour la présenter et l'analyser plus en détails mais aussi avec une autre approche. En effet, cette analyse se centrera non seulement sur des données objectives mais aussi sur les discours d'acteurs institutionnels recueillis au cours d'entretiens avec eux. A travers ces discours sont saisis d'une part le degré de connaissances sur les problématiques urbaines de ces acteurs et d'autre part les formes d'intégration de la logique du savoir dans leur propre logique d'acteurs politico-techniciens.

L'entretien était organisé en trois temps (voir annexe No3 le guide d'entretien): description et analyse de la croissance de Bogota avec, en particulier, le rôle de la mobilité, description et analyse des mesures adoptées en général face à ces dynamiques, description et analyse des mesures adoptées face à ces dynamiques par l'institution à laquelle appartient l'acteur.

L'intention initiale était de couvrir l'ensemble des institutions (para-)publiques et privées concernées par le développement urbain et le logement et situés aux différents niveaux territoriaux. Pour diverses raisons (difficulté d'accès ou de disponibilité principalement) tous les acteurs initialement sélectionnés n'ont pu être interviewés (voir annexe No2 la liste des personnes contactées et effectivement interviewées), mais ceux qui l'ont été n'en reste pas moins représentatifs.

Ces entretiens ont été exploités de deux manières différentes: par thématiques transversales et par catégorie d'acteurs (maire d'arrondissement, édile, conseiller distrital, chef de planification départemental, fonctionnaire d'entreprise de service public, secteur privé, etc.). Les caractéristiques de l'acteur (âge, sexe, éventuelles expériences professionnelles et/ou communautaires antérieures, poste au moment actuel) pouvant être parfois déterminantes dans la nature même du discours, le lecteur trouvera parfois dans le texte mais toujours dans la même annexe No3 une présentation du profil de chacun d'entre eux. En ce qui concerne les entreprises (en majorité encore publiques) de services publics (électricité, eau, tout à l'égoût, ordures ménagères, téléphone, gaz), dont le rôle dans l'urbanisation de Bogota fut parfois très déterminant, nous nous sommes limités au seul cas de celle de l'électricité (l'une des plus importantes avec des projets de restructuration intéressants et à laquelle nous pouvions accéder facilement).

Il est important de souligner ici que, malgré ces différences, nous avons souvent trouvé une tendance commune à décrire de manière critique les réalités locales et les dynamiques propres aux institutions d'appartenance de ces acteurs. Cette attitude débouche non tant sur des propositions (sinon celle du nécessaire recours à la planification) que sur le constat d'une certaine impuissance.

6.1. Caractérisation de la période

Nous allons donc présenter en premier lieu les problèmes du moment, puis les mesures prises pour tenter de les résoudre. Dans une lecture plus globale, il s'agit ici de dégager

quels ont été les principaux problèmes urbains de ces dernières années et les réponses proposées suivies ou non d'application.

6.1.1. Problèmes urbains

Les problèmes apparaissent assez clairement dans les campagnes électorales municipales. Ces années sont marquées par des changements importants à trois niveaux:

- Les problèmes urbains qui deviennent particulièrement aigus (l'ordre qui suit n'étant pas nécessairement celui de l'importance décroissante): les transports urbains, l'environnement, l'insécurité, les espaces publics, la situation des quartiers périphériques où prédomine le problème de la légalisation des terres et parfois les conditions de risques naturels, le problème de la dégradation du centre, la couverture et surtout la qualité des services publics, les modes de gestion des services publics domiciliaires; problèmes qui sont ceux principalement évoqués par les candidats maires successifs de ces dernières années et qui sembleraient être considérés communément comme les plus préoccupants.

- La vie municipale avec la réorganisation des pouvoirs depuis la forme d'élection du maire jusqu'à la décentralisation en passant par la redéfinition des fonctions du maire et du conseil, une intégration des citoyens dans la prise des décisions et dans le contrôle de l'application des mesures; l'analyse de ces derniers aspects est intéressante dans la mesure où elle devrait permettre d'évaluer si les mouvements sociaux constitués autour de l'urbain dans les années 60 et 70 et semblant perdre de leur intensité, sont intégrés ou "récupérés" dans ces nouveaux canaux de communication, participation, concertation.

- La recherche et la mise en place de formes de gestion et d'outils techniques nouveaux, notamment dans le cas de l'assainissement des finances "distritales" avec l'actualisation des données sur l'occupation des sols pour une imposition foncière plus effective et cohérente. Egalement, au plan de l'aménagement urbain, la revendication d'un plan directeur de l'ensemble de l'aire métropolitaine.

Des problèmes a priori majeurs comme le logement (sauf dans les situations extrêmes ou lorsque l'on aborde la situation globale des quartiers dits "illégaux") ou l'emploi (avec le développement de l'informalité engagé déjà antérieurement mais que des changements comme l'ouverture économique ou la flexibilisation des contrats d'embauche ont accéléré: la moitié des actifs bogotains étant considérés comme travailleurs "informels") et ce que l'on nomme la productivité urbaine, ne semblent pas être directement émergents ou, tout du moins, pris en compte de manière très nette par les pouvoirs publics, même s'ils sont évoqués, notamment au cours du processus de planification urbaine. Sont privilégiés ceux, sans aucun doute aussi graves, des transports, de l'insécurité et de l'environnement.

En partie pour le processus précédemment décrit (une planification et une gestion "spontanées"), la situation urbaine va commencer à devenir critique au début de cette nouvelle décennie. Ce qui jusqu'à présent avait pu être plus ou moins contrôlé ou acceptable, ne va plus pouvoir l'être dès lors non seulement du fait de la taille atteinte. Sans que celle-ci ait d'ailleurs changé brutalement, certaines insuffisances jusque-là supportables commencent à ne plus le devenir, surtout pour les problèmes de transports: les distances

sont devenues de plus en plus grandes et apparaît évidente l'incapacité du système existant, très marqué par le poids d'entreprises privées traditionnelles souvent liées aux conseillers du district, à se restructurer et moderniser pour pouvoir mieux répondre à ces changements. Ces problèmes sont en outre accentués par une double dynamique d'expansion continue hors des limites de la ville, mais aussi, ce qui est nouveau, de densification à l'intérieur avec notamment un retour vers le péricentre.

Probablement pourrait-on dire aussi, en termes plus culturalistes, qu'il s'agit d'une crise de croissance, d'un passage réel vers la modernité d'une ville, d'une métropole, dont on décrit les habitants comme déracinés (autour de la moitié d'entre eux étant nés en dehors d'elle) et non encore intégrés dans un tissu social (c'est particulièrement le cas de nouvelle frange de la population, celle des dits "déplacés par la violence", paysans qui proviennent de régions déstabilisées par les rapports de forces entre guérilla, paramilitaires, narcotrafiquants, etc.). Ce tissu serait encore insuffisamment homogénéisé, une partie des habitants ayant toujours un mode de vie plutôt rural, d'autres, bien qu'urbains depuis plus longtemps, ayant un mode de vie précaire ou dégradé et donc en situation d'exclusion, des classes moyennes numériquement très importantes mais aussi très diversifiées et globalement appauvries, et des classes aisées qui, à l'inverse, ont un réseau social très large et "rayon d'action" parfois au niveau international.

Dans certaines autres grandes villes latino-américaines, sont observés les effets "unificateurs", "homogénéisateurs", de certains processus (par exemple, les transports en commun comme le métro ou bien les mass-media). Ce n'est que partiellement le cas à Bogota (il n'y a pas de métro), de telle sorte que la ségrégation sociospatiale reste fortement marquée (certes il ne s'agit pas de dire que le métro pourrait diminuer cette ségrégation comme telle). Pour aller à son encontre, on préfère invoquer le manque de reconnaissance de ce qui serait la culture urbaine existante pour favoriser le développement d'un lien entre les différents couches de population. Ce thème, celui de la culture citoyenne, a été particulièrement abordé par l'actuel maire.

6.1.2. Connaissances sur les problèmes

Dans l'élaboration de plans de développement, apparaissent certaines notions actuellement en vigueur internationalement, telles que celles de *marketing* urbain et avec elle d'"image de la ville", reliées à celles des modes de gestion. Mais aussi celles qui ont à voir avec la planification stratégique ou certaines autres formes de gestion parfois à travers d'organisations internationales.

La phase de diagnostic, d'identification et analyse des problèmes ne s'appuie pas nécessairement sur des connaissances scientifiques préexistantes ou produites à cet effet. Quand, avec la "*Misión Bogotá Siglo XXI*" (voir encadré No6) qui fut très complète couvrant de très nombreux champs, il y eut cette tentative et malgré que ces travaux aient pu devenir une référence, on ne peut dire qu'ils aient été systématiquement intégrés dans l'élaboration de politiques contemporaines à la présentation des résultats ou postérieure²⁹ A

²⁹ Il s'agit là d'une estimation faite a priori, n'ayant pas procédé à un comptage systématique des références à ces travaux dans les documents qui présentent, au cours de ces dernières années, les politiques urbaines.

côté de cela, il faudrait cependant souligner la tendance au montage de systèmes d'information, voire d' "observatoires"³⁰.

6.1.3. Les politiques face au développement urbain

Il est intéressant d'analyser quelles sont les thématiques qui surgissent au croisement de problèmes réels et d'approches idéologisées ou plus théoriques, plus rationnelles, lesquelles circulent localement et internationalement. Pour cela, nous proposons une lecture des projets et actions des maires successifs durant cette période.

Il faut souligner ici que cette décennie fut marquée par trois types de gestion et idéologie assez différente (surtout la dernière par rapport aux deux premières qui relevaient de maires du même parti libéral). Le premier, Juan Martin Caicedo (1990 - 1992), à côté de la mise en place de la "*Misión Bogotá siglo XXI*", a plutôt opté pour la réalisation de certains grands travaux. Le second, Jaime Castro (1992 - 1994), a engagé de profondes réformes politico-administratives et fiscales. Le dernier, Antanas Mockus (1995-1997), les a poursuivies tout en développant un nouveau discours autour des nouvelles règles de *convivencia ciudadana*.

En se penchant sur les plans de développement actuels aux niveaux distrital et local, il semble qu'en général ne soit pas posé le problème de la réalité sociale, de la nature de la demande en logements, de la connaissance de cette demande. Quand sont abordées les questions de la population (caractéristiques socio-démographiques), c'est pour les relier à une évaluation des besoins en logements en termes strictement quantitatifs, mais plus rarement en tenant en compte des variables telles que les strates socio-économiques, les statuts d'occupation du logement, les catégories socio-professionnelles, les états civils et compositions familiales.

Dans un contexte actuel d'innovation municipale revendiquée, nous chercherons à voir comment elle se manifeste, comment elle affronte certains nouveaux problèmes d'ordre politico-administratif apparus avec la mise en oeuvre des réformes (par exemple, dans certains secteurs la réglementation décidée au niveau local ne s'articule pas avec celle au niveau distrital, ce qui rend notamment difficile la protection du patrimoine bâti), un manque de coordination entre les différentes instances (par exemple, dans la définition des périmètres de compétence), mais aussi ceux de contrôle de la mobilité de la population et des pratiques résidentielles. Parallèlement à cela se met progressivement en place une systématisation de l'information.

Les grands thèmes qui sont abordés par la suite sont ceux qui se sont dégagés des entretiens et que nous avons nommés comme objets de "discours", dont le statut est particulier. En effet, ils peuvent être considérés soit comme source d'information, présentant l'avantage d'être le reflet de certaines réalités assez spécifiques, auxquelles auraient accès une bonne partie des interviewés grâce à leur statut de politique, soit comme révélateurs de certaines réinterprétations de faits ou données.

³⁰ Dans ce dernier cas, il semble que ne soit pas toujours clairement perçue la vocation de ce genre de structure; en effet, elle peut avoir à la fois le statut d'une entité de commande de recherche scientifique avec la logique temporelle correspondante et d'une entité technico-administrative avec le besoin de recommandations pour agir à court terme.

Les deux grands thèmes sont donc les pratiques résidentielles d'un côté et les politiques adoptées de l'autre, chacun ayant toute une série de sous-thèmes qui en découlent.

Dans un cas, nous avons différencié à nouveau entre le peuplement de Bogota *intra muros* et la métropolisation et le développement des communes voisines. Au sein de la première, plus complexe, nous avons mis en évidence les aspects suivants:

- la structure sociospatiale de la ville;
- la caractérisation des populations locales et de leurs dynamiques résidentielles;
- les formes d'occupation des terres, la forme illégale, les quartiers dits "subnormaux";
- les migrations, les formes de mobilité comme "récit fondateur" du peuplement: représentation du processus, caractérisation des migrants;
- migration et clientélisme³¹.

Dans l'autre cas, apparaissent quatre sous-thèmes:

- Bogota, son statut, ses relations avec les autres échelles territoriales, l'organisation de son administration;
- la planification urbaine;
- les outils de la gestion;
- le logement.

Nous laisserons de côté des problèmes qui, bien qu'ils soient, comme nous venons de le mentionner, très sérieux et objets de la planification et la gestion urbaines actuelles (par exemple: les transports), élargiraient trop notre champ d'analyse.

6.2. Dynamiques de peuplement, mobilité et pratiques résidentielles

6.2.1. Les faits

Nous n'évoquons pas ici les aspects démographiques et de mobilité résidentielle, qui constituent l'objet central des autres rapports de cette même recherche, sinon les formes d'urbanisation comme résultats directs de ces dynamiques, et le degré variable de leur maîtrise.

On est arrivé à une période particulière. En effet, la ville tout en continuant à s'étendre est aussi en train de se consolider, de se densifier: les espaces libres au sein des limites (entendues ici au sens large) se construisent, les autres, déjà occupés, se modifient, changent de densités, mais avec le problème qu'une grande partie d'entre eux ont une origine et souvent encore un statut illégal, parfois "tolérable", parfois non (dans le cas de zones à hauts risques de désastre naturel).

³¹ Nous serons amenés à citer à deux reprises une même partie d'entretien, car elle évoque un même aspect recouvert par deux thématiques différentes.

Dans le cas de l'urbanisation formelle, il s'agit surtout d'un accompagnement des stratégies des constructeurs. Dans le cas de l'informelle, l'administration procède à une certaine régularisation progressive de ce qui est déjà apparu et prétend contrôler ce qui est en train d'apparaître; il s'agit donc plutôt d'une gestion de l'"après-coup".

Il n'est pas toujours très facile d'avoir une estimation précise de la situation avec le nombre de lots illégaux, les éléments spatiaux de référence étant variables (du lot au quartier, de l'illégal au clandestin en passant par le sous-normal). Dans un article d'*El Espectador* (14 octobre 1992), on donne les chiffres suivants (la source est censée être le DAPD): 470 quartiers dits "sous-normaux" qui réunissent environ 74.000 logements en général connectés aux services publics de manière clandestine; en moyenne chaque année apparaissent 60 quartiers de ce type, tandis que le DAPD seulement arrive à en légaliser 30 et que généralement les communautés doivent attendre entre 2 à 5 ans pour que cette légalisation soit effective.

Et dans un article très récent du même quotidien on lit: "On estime que 285 quartiers se sont établis de manière irrégulière dans différents arrondissements au sein du périmètre urbain et de services. [Ces quartiers sont situés à Usaquén, San Cristóbal, Usme, Bosa, Fontibón.] Parmi eux 162 ont déjà la réglementation pour pouvoir entrer dans les normes". (*El Espectador*, 10 de novembre de 1996, 1F)

Les changements qui se sont opérés dans ce domaine consistent en ce que, même si il y a une légalisation progressive et une présence de plus en plus large des services publics, la qualité de vie est très précaire, étant donné la petitesse des espaces de vie privée et l'absence des espaces publics (cf. Cuervo 1995).

Au plan des services publics (dont a vu l'importance du rôle dans l'urbanisation), l'administration se concentre sur le contrôle des déficits. Ceux-ci sont d'abord liés aux différences entre les périmètres de compétences selon les institutions: les entreprises d'un côté, l'administration "distritale" de l'autre; ensuite, à une stratification (en 1985 fut adopté ce système qui permet de classer la population en six groupes de caractéristiques sociales et économiques similaires de manière à ce qu'ils paient les services publics et certains impôts en fonction de leur niveau de vie) qui tienne en compte les changements à la hausse ou à la baisse qui se sont produit dans certains secteurs de la ville. Se fait donc plus pressant le besoin de légalisation des terres déjà couvertes par les services mais toujours extérieures au périmètre, ce qui permettrait de les y intégrer. Et est donc apparue la nécessité de revoir la stratification en changeant les critères de définition: si il y a dix ans ces critères se référaient à la qualité du bâti et à l'accès aux services publics, il s'agit à présent de tenir en compte d'autres aspects, comme les dépenses liées au logement, plus directement liés aux ressources des ménages.

Alors que le rôle des organisations populaires (soit comme protestations contre les projets de l'administration soit dans le processus d'obtention de logements et d'équipement en services des quartiers) fut déterminant dans les années 70 et 80, celui-ci entre dans une phase de redéfinition parfois critique face à une formalisation croissante des canaux de communication entre l'administration et la communauté.

Comme nous l'avons déjà signalé au début de ce chapitre, des problèmes nouveaux apparaissent souvent liés directement ou non à l'urbanisation informelle: l'absence ou la

dégradation des espaces publics, les déficiences quantitative et qualitative des transports, la contamination de l'environnement, l'insécurité, etc.

Au plan de l'administration censée gérer cette situation, il devient évident que la ville n'a pas les ressources suffisantes pour les affronter non pas parce que ses habitants sont pauvres mais parce que le système fiscal est désactualisé et inefficace et que la bureaucratie "distritale" est devenue trop lourde. Par ailleurs, son organisation se fonde sur des bases également dépassées en ce qu'elle ne se prête pas à une gestion efficace et à la coordination interinstitutionnelle.

6.2.2. Les discours

Comment les acteurs de la gestion municipale se représentent ces diverses dynamiques de peuplement, d'occupation des espaces urbains, de constitution du tissu résidentiel?

D'une manière générale, il y a, sauf dans le cas de personnes qui ont pu par leur formation ou par un accès privilégié aux connaissances sur la question, circulation de préjugés sur des processus, notamment ceux de la migration ou de l'invasion des terres, peu actualisés qui limitent les formes d'intervention, les rendent inadéquates ou bien prennent la forme de supports narratifs "incantatoires" qui dès lors permettent d'expliquer tous les problèmes actuels (avec parfois un ton misérabiliste) mais évitent aussi toute autre explication et recherche de solutions.

6.2.2.1. Le peuplement de Bogota *intra muros*

- La structure sociospatiale de la ville

Selon Florez, on ne peut s'épargner une lecture historique du système sociopolitique qui a fondé la ville et continuerait toujours de la structurer. Ce système est très marqué par ses origines d'aristocratie rurale et son identification permet de mieux comprendre la situation actuelle caractérisée par ce qui serait un retard assez grand, avec ses conséquences tant au niveau de la structuration sociospatiale de la ville fortement ségréguée que de sa planification "spontanée" laquelle détermine directement le premier niveau.

"[En Colombie], il n'existe pas de villes en tant que telles. On voit encore comment se sont préservés les anciens privilèges aristocratiques. Ça se reflète dans les espaces publics; certains, comme le côté oriental de Santa Ana, sont "hyper bien" maintenus et protégés, tandis que d'autres sont complètement abandonnés, en état de dégradation totale. [...] C'est une société d'*apartheid social*. L'absence d'une vaste classe moyenne qui aurait un rôle intégrateur, l'analphabétisme et la stupidité étatiques (qui sont généralement présents en Amérique Latine, sauf au Chili où il y a eu des mouvements sociaux qui ne venaient ni des puissants ni des populistes). [...] Il manque un groupe économique qui soit lié au devenir de la ville. Il n'y a pas de réflexion sur l'aménagement des sols. [...] Comme le dit Aprile, nous sommes passés d'une société de grandes propriétés à une division par lots. Par exemple, ça a été le cas de Pepe Sierra, qui a loti tout le secteur du nord de la ville, mais sans aucun projet derrière."

Probablement faut-il prendre en compte le fait que Florez est un historien avec une approche de l'histoire sociale assez radicale, critique. Il souligne des dynamiques qui furent fondatrices

dans l'urbanisation de Bogota, notamment celle du lotissement de grandes surfaces correspondant à d'anciennes *haciendas*, sans qu'il corresponde à un plan prédéfini. C'est un aspect relativement peu abordé (ou tout du moins divulgué sauf, d'une manière plus générale, pour l'ensemble des villes colombiennes) bien qu'il ait contribué largement à l'organisation de la ville et à la forme de son tissu.

A partir de cette structure, il confronte donc l'initiative privée dans l'urbanisation à l'absence d'un projet défini par les pouvoirs publics et de son application. Cela est aussi le résultat du manque d'une classe moyenne unificatrice qui, comme telle, c'est-à-dire indépendante de certains enjeux économiques et avec de nouvelles traditions, aurait pu contribuer à la prise en charge de la gestion de la ville dans son ensemble.

- Caractérisation de la population et des dynamiques de peuplement

En réponse à la question sur l'interprétation propre à chaque acteur des formes de peuplement et particulièrement de la question des migrations, certains d'entre eux se sont sentis obligés de commencer par une lecture historique du processus de peuplement de Bogota, parfois en s'inscrivant au plan national. Même si plus loin nous abordons de manière spécifique le thème de la mobilité résidentielle en soi, il est évident qu'il est déjà évoqué ici. Nous différencions le contenu de ces réponses selon les strates socio-économiques (aisées, moyennes et défavorisées) et les zones de la ville (centre, péricentre, périphérie).

• Couches aisées du péricentre et de la périphérie

Dans les arrondissements dits "riches", ici Chapinero et Usaquén (c'est aussi le cas de Suba mais non abordé ici pour ne pas être un des secteurs d'enquête), les transformations spatiales sont souvent liées à la recherche des meilleures conditions de vie résidentielle, variables dans le temps, de la part des classes aisées ou au développement des activités économiques. Sont décrits avec plus ou moins de finesse les mécanismes de densification de ces secteurs, surtout dans le cas de Chapinero, avec l'arrivée d'un nouveau type d'habitant entraînant l'expulsion soit des anciens habitants également de classe aisée, propriétaires de maisons à la place desquelles sont construits des bâtiments en hauteur, soit de poches de pauvreté (réelle mais globalement bien moins grande que dans les quartiers illégaux de la périphérie) toujours présentes dans ces quartiers. En général, les dynamiques à l'oeuvre sont bien perçues et connues. Selon Golde:

"Dans cette ville, les endroits les plus convoités sont Usaquén, Suba et Chapinero. Chapinero possède des caractéristiques très "sui generis", avec la présence de la classe la plus haute du pays et de gens très pauvres qui habitent au-dessus de la *circunvalar* ou sur la route de La Calera. Par ailleurs, avec son axe central, c'est principalement un lieu de passage par ses activités qui sont presque exclusivement commerciales (et non industrielles): la forte présence de la représentation diplomatique dans le secteur explique la prédominance du secteur bancaire; on trouve également beaucoup d'activités financières et toutes les meilleures entreprises du pays y ont une succursale. Par conséquent, Chapinero est en train de changer, avec la construction, à la place des vieilles maisons, d'immeubles d'appartements de luxe aux superficies et aux prix scandaleux, avec la

valorisation rapide et très forte des terres. Les nouveaux habitants de ces immeubles sont des hommes d'affaires entre 30 et 50 ans qui habitent des appartements de 300 à 400 m².”

Et selon Baptiste:

“La population d’Usaquén est constituée d’un côté de gens très jeunes ou jeunes mariés, et de l’autre, de personnes âgées, de retraités. Très peu de gens restent très au nord, car on recherche une plus grande sécurité.”

- **Couches moyennes et populaires du péricentre**

Cette fois l’interviewée, Nubia Guzmán, qui, au moment de l’entretien, venait d’être nommée mairesse de l’arrondissement Rafael Uribe U. situé dans le péricentre sud, semble faire un gros amalgame entre tous les secteurs du sud de la ville fortement connotés dans l’imaginaire collectif comme populaires et pauvres:

“La problématique sociale est la même d’ici (le péricentre sud³²) jusqu’au sud de la ville.”

- **Couches populaires de la périphérie**

Dans ce cas, à l’inverse de la précédente interviewée, la mairesse de Bosa, Cristina Suarez, considère qu’il est important de tenir en compte la diversité sociale de l’arrondissement trop souvent assimilé à la seule pauvreté.

Lors de la lecture de la liste des quartiers qui ont été choisis pour le projet de recherche, la mairesse demande pourquoi on n’a pas tenu compte d’autres quartiers de la classe moyenne-moyenne, qui existent “également” à Bosa, comme pour souligner que Bosa n’est pas uniquement une “terre de pauvres” (les guillemets ne correspondent pas à une citation):

“Pendant longtemps, la population était essentiellement paysanne, vivant de l’agriculture, de potagers, du bétail, développant ses activités à l’intérieur de sa propre parcelle. Dans les rivières Tunjuelito et Bogotá, on pêchait les *marmatos*, des poissons typiques de la localité. On parlait de *bosunos* quand on faisait référence aux familles anciennes. Les noms de famille permettent d’identifier facilement ces familles, surtout celles d’origine indigène: Neutas, Olavajo, Tujo, Chiguazuqué.”

Mais à ces familles liées à la fondation même de la commune, sont venues s’ajouter d’autres de différentes origines. Pour Puentes:

“Les habitants de ces quartiers sont des personnes déplacées par la violence, les désastres naturels (en particulier, celui d’Armero), une situation économique difficile à la campagne. En général, ils ont déjà un contact à Bogota, mais pas à Bosa, plutôt dans un autre secteur de la ville. On voit le dimanche les gens qui visitent les lots. Aujourd’hui, les familles indigènes sont envahies. On observe une très grande diversité des lieux de provenance des habitants [...] La plupart des gens restent parce qu’ils achètent un lot. Dans les rues commerçantes, les gens ouvrent un magasin. Ce sont des employés des entreprises de services publics, des ouvriers dans la construction ou des gardiens (un grand nombre). Les jeunes se forment dans l’informatique ou dans la construction. Peu de femmes ont une activité professionnelle (un magasin ou un potager, un peu).”

³² C’est un secteur où l’on trouve diverses strates mais jamais supérieures à la 4.

Dans cet entretien on aborde le problème de la migration et de la diversité des lieux de provenance, interprété ici comme pouvant être la cause d'une certaine démobilité de la population. Apparaissent également quelques éléments d'information sur les stratégies résidentielles, lesquelles se manifestent directement les dimanches dans ces secteurs avec la présence des personnes en quête de lots en vente.

D'une manière générale il est intéressant de souligner ici comment certains des interviewés cherchent à souligner l'hétérogénéité des classes sociales extrêmes: "chez les pauvres il y a aussi des moins pauvres" et "chez les riches, il y a aussi des nouveaux riches ou des appauvris", ce qui engendre des situations résidentielles variées.

- Le processus d'urbanisation en général

Il faut de nouveau considérer ce processus dans sa diversité spatiale et sociale. De même certains aspects abordés par ailleurs peuvent être évoqués pour être cause ou effet des différentes formes d'urbanisation: la migration, les stratégies résidentielles.

• Dans la périphérie en secteurs populaires

On y voit très bien le passage progressif d'une situation rurale à urbaine avec l'intervention de toutes sortes d'"urbanisateurs" et, de manière plus ou moins latente mais non systématique, l'occupation illégale des terres. Dans ce processus est soulignée l'attitude des associations populaires (dans le cas de Bosa la JAC) défendant les intérêts de populations inscrites dans des territoires assez limités. Selon Puentes:

"Dans les années 50, la Caisse de Crédit Agricole vendait des parcelles de 2 hectares pour cultiver des pommes de terre. Ensuite, ces mêmes parcelles ont été vendues pour être loties. Chacune était délimitée par des sortes de canaux d'écoulement des eaux. Ça a été le cas du quartier Danubio entre La Libertad et Bosa Nueva, qui se situait en dessous du niveau des rivières Bogota et Tunjuelito, et qui s'est trouvé particulièrement affecté lors des inondations de 1979. A cette époque, on pouvait voir plusieurs types de cultures et quelques petits quartiers. Deux options se présentaient pour les propriétaires des terres:

- vendre à un urbanisateur pirate.
- urbaniser eux-mêmes.

D'une parcelle, on pouvait tirer de 150 à 1000 lots, selon la taille. Dans le cas du Danubio, le propriétaire a attribué à chacun de ses fils un lot et une maison préfabriquée, et a gardé pour lui la maison de la propriété initiale. Au-dessus de la clôture (qui correspondait aux canalisations d'eau), on a délimité une série de lots et construit d'autres urbanisations autour. Dans ce cas, les JAC qui ont été mises en place l'ont été surtout (uniquement?) pour obtenir les services publics. Dans cette perspective, un autre cas intéressant est celui de Holanda: ce quartier est constitué de trois "développements" qui s'opposent l'un à l'autre, parce que l'assemblée directrice de la JAC a privilégié son propre développement. Au départ, ça a été le quartier maraîcher Escocia qui s'est auto-urbanisé et, tout de suite après, Holanda, qui était une urbanisation pirate avec sa propre JAC; plus tard, il y a eu une extension avec Holanda III et Caminito.

La pression des urbanisateurs détermine le parcours des agriculteurs qui, en général, abandonnent cette activité en vendant leur propriété. L'un d'eux, par exemple, est parti à Subachoque pour pouvoir continuer et s'est mis à cultiver des fleurs, ce qu'il ne pouvait pas faire en restant à Bosa."

Dans un autre entretien apparaît une autre figure, celle des politiques, et les effets de diverses logiques dans l'application des impôts fonciers. Pour Germán Castro:

“Les gens se sont rapidement installés dans les espaces libres, plus particulièrement sur les berges de la rivière Bogotá, des zones qui avaient été déforestées pour l'industrie du bois. Bien que le gouvernement ne protège plus ces nouveaux secteurs, les hommes politiques continuaient à faire des promesses aux nouveaux habitants; c'était fréquent dans de nombreux endroits. De plus, dans certains secteurs comme Soacha, les impôts étaient bas, ce qui a favorisé l'implantation d'entreprises industrielles.

Au niveau du logement, il y a eu trois types de programmes:

- celui de l'ancien ICT;
- celui des hommes politiques et leurs “compères”;
- celui des urbanisateurs pirates.

Des lots très bon marché ont été vendus. Et cela tant qu'il n'y avait pas d'autorité pour définir un périmètre et démolir ce qui ne correspondait pas aux normes, ce qui a rendu la ville de plus en plus “attirante”. En ce qui concerne les secteurs situés entre l'urbain et le rural, la politique d'impôt foncier élevé dans le secteur rural a également favorisé la multiplication des urbanisations pirates dans le secteur urbain. Les quartiers sont devenus de bonnes affaires, on occupait des terres pour les vendre ensuite.”

Plus précisément, il est intéressant d'aborder dans ce processus général celui, plus spécifique, de l'équipement en services publics. On distingue deux phases principales dans l'attitude des entreprises: d'abord un certain laisser-faire d'autant plus favorisé que les politiques (conseillers municipaux) faisaient partie des conseils d'administration de ces entreprises, puis, assez récemment avec le départ de ces politiques de ces mêmes conseils, une attitude à la fois plus stricte et de concertation avec la population. Citons de nouveau Castro:

“Vers 1975, les gens ont commencé à s'emparer des services publics en mauvais état, ce qui affectait tout le secteur. Ça a été le cas de Patio Bonito. Dans la mesure où, officiellement, seules les propriétés légales avaient droit au service, on installait dans les invasions des connections illégales à partir du service attribué aux secteurs en règle, de telle manière que dans les années 80 sont apparus les transformateurs de frontière. On fournissait un transformateur après avoir fait un recensement de la population et on percevait une somme minime, équivalente à une strate 1; et ceci jusqu'à ce que le quartier soit légalisé; à partir de ce moment, on appliquait le système normal. Les hommes politiques ont fait pression pour que se multiplient les transformateurs, ce qui a facilité la naissance de petites entreprises.”

Et selon Magdalena Arango:

“Il y a quelques années (dans les années 80 selon Germán Castro, un autre employé de la EEB également interviewé), la EEB a adopté l'attitude suivante dans les quartiers sous-normaux: les équiper de transformateurs de frontière. Le fait que les conseillers municipaux aient un grand pouvoir au sein du conseil de l'entreprise les a conduits à suivre ce système pour “acheter” leurs votes (il y avait toujours une inauguration officielle lors de l'installation du transformateur). Ce système a rapidement épuisé l'entreprise. De manière plus précise, voilà en quoi cela consistait:

- un accord dont l'échéance était mal définie;
 - on déterminait un nombre de consommateurs qui devenait rapidement inférieur à la réalité;
 - on fixait un tarif très bas (correspondant à celui de la strate 1) que percevait l'Action Communale.
- Lorsqu'il y avait consommation excessive, on installait un autre transformateur. Ce qui s'est passé en général, c'est qu'un grand nombre de micro-entreprises consommant beaucoup d'énergie bon marché se sont installées et que, par conséquent, on ne voulait pas procéder à la légalisation. La

communauté ne se sentait absolument pas responsable du transformateur et pendant ce temps, les risques liés à la précarité des connections se multipliaient.”

- **Dans le péricentre**

Il s’agit ici d’un aspect particulier puisque se combinent deux logiques fondatrices de l’urbanisation de Bogota mais à des moments différents: l’une, comparable à ce qui vient d’être décrit, d’occupation illégale (parfois en cours de légalisation) de terres dans la périphérie (ici il s’agit d’une frange particulière, celle des *cerros orientales*”, qui s’insère dans le péricentre), l’autre beaucoup plus récente de densification non seulement d’un secteur formellement constitué, mais aussi accompagnée d’une pression très forte pour formaliser et densifier les terres illégalement occupées situées dans les abords immédiats; cette seconde logique ayant donc des effets sur la première.

Dans le cas de Chapinero, la mairesse, en décrivant le phénomène de changement d’habitants dans certains secteurs de son arrondissement et ses conséquences immédiates sur le changement de tissu urbain, souligne également ses effets sur la présence de quartiers populaires voisins:

“L’arrivée de cette nouvelle population aisée a aussi des effets sur celle de bas revenus qui s’était établie dans plusieurs secteurs de l’arrondissement de manière illégale. C’est ainsi qu’est en train d’apparaître un nouveau type de “négociation” entre riches et pauvres, les uns ne voulant pas vivre à proximité des autres. On assiste, par exemple, au montage du projet immobilier “*Cerro verde*” exactement à l’emplacement du quartier “*Santo Domingo*” en grande partie illégal, avec l’appui du DAPD, présenté comme écologique (sous le prétexte d’une importante reforestation) mais avec aussi des objectifs de spéculation; les promoteurs proposent pas mal d’argent aux actuels habitants de ces quartiers (et de plus en plus, sous l’exigence des habitants qui cherchent à profiter de la situation)”.

D’autres phénomènes spécifiques de cet arrondissement sont observables, comme le souligne un des fonctionnaires du DAPD:

“Au sujet de Chapinero, il faut tenir compte du “phénomène” des studios qui sont apparus dans les années 80 et continuent à surgir autour des nombreuses universités du secteur.”

Ce qui laisse entendre que dans ce même secteur la pression immobilière cherche à répondre à de nouveaux modes de vie, besoins et/ou possibilités: ceux d’une population jeune sans enfants qui ne vit déjà plus chez ses parents, étudie ou travaille et qui grâce à des ressources propres ou à celles des parents peut occuper un logement qui lui soit adéquat. De manière plus marginale ce peut être aussi le cas de personnes séparées.

Rojas, de son côté, se penchant sur le processus global de densification de l’arrondissement, en vient à expliquer le cas des quartiers situés aux abords de la *circunvalar*:

“La localité de Chapinero se caractérise par une forte densification. Actuellement, ce processus s’étend aux secteurs situés entre les rues 45 et 68, dans les quartiers La Salle, Bosque Calderón. Tant que le *boom* du logement touchait le nord, vers l’axe de l’autoroute du nord pour les familles de classe moyenne, moyenne-haute, tout était très stable; mais depuis, cela a changé, car un grand nombre de ces familles veulent à présent revenir ici, étant donné les problèmes de transport (la *circunvalar* ne s’est pas étendue au-delà de la rue 92), de services urbains (pas tant ceux du domicile que ceux du courrier, des supermarchés, etc.). Par conséquent, le capital a fortement contribué à expulser les vieilles familles pour construire des immeubles de quinze étages à la place des anciennes maisons. Il y a des zones plus ou moins stables qui sont devenues l’objet d’une forte

pression de la part des constructeurs, ce qui entraîne beaucoup de problèmes de conservation du patrimoine architectural, comme dans le quartier Quinta Camacho.

En ce qui concerne les quartiers populaires, on voit clairement qu'un processus d'expulsion est mis en oeuvre. Il se manifeste de la façon suivante:

- Il n'y a pas d'investissement public. Ces habitants des montagnes sont arrivés au début du siècle, ils ont travaillé dans la construction ou dans les services liés à la construction (production de matériaux), contribuant ainsi au développement de toute la ville. Ils se sont installés dans El Paraíso, au-dessus de La Perseverancia, vers Monserrate, dans le quartier La Paz (rue 26 au niveau de la *circunvalar*). On décourage leur permanence dans ce secteur bien qu'ils possèdent un très fort sentiment d'appartenance et qu'ils révèlent une grande capacité de dialogue. Mais, comme rien n'est prévu pour eux, cela les incite à s'en aller.

- La mise en oeuvre de travaux de grande envergure, comme l'a été la *circunvalar* (qui a déclenché dans les années 70 un des conflits civiques les plus importants de l'histoire de la Colombie) les expulse obligatoirement.

- Les procès judiciaires par lesquels on procède à l'expulsion et on récupère les terres. J'ai été moi-même victime de cela. [Ont recours à ces procès] les familles qui étaient les anciennes propriétaires de ces terres et qui ont été les instigatrices du développement de Chapinero, les Calderón Tejada, les Pardo Rubio, les Muñoz dans le cas de Mariscal Sucre, Isabel Ferrer de Cataluña dans le cas du quartier El Paraíso, de celui de Cataluña et d'une bonne partie de ce qui se trouve au-dessus de l'Université Javeriana. Elles se sont emparées de l'axe de la *Séptima* et ont développé tout le secteur au-dessus de cette avenue, qui avait été occupé. Avec la création de la *circunvalar* et aussi la vue sur Bogota, ces terres se sont fortement valorisées. Pour pouvoir les récupérer, ont donc été entrepris des procès judiciaires pour déloger directement les familles qui s'étaient installées autour. J'ai suivi de près tout ce processus avec des avocats engagés et de la pure force civique. Il y a eu des moments très difficiles, avec des heurts violents. On a beaucoup parlé de ça en 92 avec la lutte qu'avait organisée un séminariste dans un des quartiers situés au-dessus de l'hôpital militaire. J'ai été très engagé dans ce processus. Mais cela a été l'apogée d'une situation qui existait déjà dans tous ces quartiers (Calderón, Sucre, Luis Alberto Vega, Juan XXIII, Nueva Granada) depuis les années 70, avec la *circunvalar*. Je pense que ce qui s'est passé en 92 a démontré le type de combat que ces quartiers étaient capables de mener.

- Mais aujourd'hui, c'est l'expulsion par l'argent qui prédomine. La mairesse gère un processus de récupération de la zone forestière du quartier Luis Alberto Vega, quartier en cours de consolidation depuis 20 ans (pour certains, depuis 40 ans) en ce qui touche les services publics, les infrastructures des espaces publics, les jardins communautaires, les cabinets de consultations médicales. Or, à présent, des promoteurs offrent 30 millions de pesos à chaque famille pour qu'elle s'en aille. Ce qui leur semble très intéressant (bien qu'en réalité, cela corresponde à un prix de 14.000 pesos le m², ce qui n'est rien ³³ comparé aux 2.500.000 pesos que vaut actuellement le m² des appartements que l'on construit dans ces secteurs) pour aller en général vers le nord-ouest, à Suba, Engativá. De cette façon, on peut constituer une seule propriété pour l'urbaniser. Ce quartier, L.A. Vega, n'était pas légalisé. Cependant, dans l'accord 1 de 1986, une liste des quartiers à légaliser avec la DAPD a été établie, mais cela n'a pas été appliqué à Chapinero. Tout ça est très complexe. Il faut aussi prendre en compte les profils et les immenses pouvoirs des maires, des directeurs de la DAPD, des constructeurs."

- Le processus d'urbanisation illégale en particulier

Nous présentons là les points de vue de personnes aux profils différents et sur des zones de la ville distinctes. Leurs observations visent à caractériser l'apparition du phénomène et à l'expliquer. Dever présente la situation d'un point de vue général et documenté, tandis que Caro et León de celui de leur propre arrondissement et donc plus partial et ponctuel.

³³ Dans le cas de la propriété L.A. Vega, 57.6 hectares se sont vendues à 450.000.000 pesos.

Selon Dever:

“Bogotá a connu une croissance chaotique, avec les invasions et pire, les urbanisateurs pirates qui font pression sur les gens, les hommes politiques, pour obtenir les services.”

De ce point de vue, en reprenant le texte de la Réforme Urbaine, il montre combien

“l’article 47 est dangereux dans le sens où il a précisément favorisé les urbanisateurs pirates. Cependant, en ce qui concerne les personnes qui n’ont pas de logement (et qui représentent la plus forte demande), il existe des problèmes: il n’y a pas de terres pourvues de services et comme il n’y a pas de solutions qui répondent à leurs moyens, elles se tournent vers l’illégal, l’informel. A Bogota, on a besoin chaque année de 300 à 350 hectares. De ces 300, 200 sont des urbanisations pirates et le reste, du secteur formel avec des services. C’est la ville qui devrait urbaniser ces 200 hectares, mais cela coûterait très cher. Le périmètre a déjà 20 ans (il a été défini dans l’Accord 7), donc, il faut étendre la ville précisément pour les personnes de faibles ressources. Le problème réside dans le fait de pouvoir munir ces terrains de services publics; or, les entreprises de services publics, avec toute leur bonne volonté, n’ont pas les moyens pour le faire. Et il n’y a pas de processus de concertation entre les mairies, les entreprises et les personnes qui paient de leur poche, comme, par exemple, à El Tintal, Fontibón, ou à Cali.”

Caro, membre de la JAL de Bosa, précise qu’actuellement il ne vit pas à Bosa mais qu’il y a vécu pendant 18 ans, à Piamonte:

“Au départ, il y avait des quartiers dispersés et, à partir des années 80, des urbanisations sous-normales sont apparues qui se sont légalisées ultérieurement.”

- Représentation de la mobilité résidentielle et des stratégies

Les entretiens nous présentent un tableau de l’ensemble de ces trajectoires aussi bien au niveau des couches aisées comme populaires.

• Dans les couches populaires

A Usaquén, dans les classes populaires, le but de beaucoup est de pouvoir s’installer définitivement avec l’achat d’un lot et la construction d’une maison, même si on prend le risque de s’installer dans une zone identifiée comme vulnérable en matière de désastre naturel. Quand on ne peut pas encore accéder à la propriété et donc que l’on est locataire, la mobilité peut être forte, même si c’est au sein du même arrondissement (pour expliquer cette permanence à Usaquén, León en vante les privilèges dont on peut se demander s’ils existent réellement pour ce type de population). Parfois (dans le cas des carrières) on est venu vivre ici pour être à proximité de l’emploi. Selon León:

“Pour ceux qui ont un peu d’argent, ce que proposent les urbanisateurs pirates est très attrayant afin de pouvoir accéder à un lot et à un logement. Les gens s’installent et ne bougent pas, ils peuvent rester là 20, 30 ans. Pour ceux qui n’ont rien, la seule possibilité est de louer, de vivre en louant, ce qui constitue une population flottante, qui “tourne” dans la ville. Beaucoup d’entre eux “tournent” en restant à Usaquén même, étant donné que c’est un arrondissement privilégié. Je connais certains cas, exceptionnels, d’insertion très réussie. Par exemple, celui d’une femme, travaillant comme plombier, qui est arrivée au Codito il y a 8 ans, qui, 4 ans plus tard, a eu une maison, l’a vendue et est partie au Mirador et, aujourd’hui, une fois de plus, elle vend pour aller dans un autre quartier, chaque fois un peu mieux. Ceux qui restent cherchent plutôt à améliorer leur logement. La pauvreté est hétérogène: on voit des gens qui se battent pour la valorisation de leur logement, qui choisissent

l'invasion comme stratégie. Le thème des locataires est à part: il manque une politique de logement surtout en ce qui concerne cette classe. On peut voir, avec l'arrivée successive des membres de la famille, des maisons où vivent 42 personnes de la même famille. Il existe une population très paysanne, mais également avec des étapes migratoires successives. Dans les montagnes, ceux qui ne bougent pas sont ceux qui exploitaient les carrières. Mais certains de ces travailleurs vivaient aussi ailleurs."

Et pour Baptiste:

"Dans les strates de faibles ressources, on trompe les gens; ils arrivent par réel besoin et il faut passer par un groupe fermé pour avoir accès à un lot. Mais il y a aussi ceux qui ne peuvent ou ne savent épargner."

• Dans les classes moyennes

Toujours à Usaquéen mais, cette fois, dans le cas des secteurs moyens et hauts, León décrit une trajectoire-type en termes de cycle de vie et également justifie le choix de vivre à Usaquéen:

"Dans les couches moyennes et hautes, le parcours résidentiel typique est le suivant:

- 1.- Vivre seul dans un appartement de 60 m².
 - 2.- Se marier et aller dans un appartement un peu plus grand.
 - 3.- Changer de nouveau avec la naissance du premier enfant.
 - 4.- De même avec le deuxième.
- (Cela s'arrête là, une fois que les enfants ont atteint l'âge adulte)

Ceux du centre s'en vont vers le nord pour des raisons de sécurité étant donné qu'ici, on vit souvent dans des enceintes résidentielles."

Dever aborde également cette question en termes non de cycle de vie mais de composition familiale:

"Selon la composition du foyer, on peut observer plusieurs tendances: les familles vont vers le nord, les célibataires se dirigent actuellement plutôt vers le péricentre où l'on construit de petits appartements et où le problème de la distance se résoud. On verra avec l'opération Bavaria dans le Centre International quel sera le profil des habitants: ce sera probablement des commerçants."

Un autre point de vue sur le cas des secteurs exclusifs du péricentre et périphérie nord, en les comparant et différenciant, est exprimé par l'édile Baptiste:

"Dans le cas de Rosales, les transformations récentes et si fortes ne résultent pas tant des stratégies immobilières des narcotrafiquants que d'effets de mode. A mon avis, il existe un secteur encore plus exclusif, celui de Santa Ana oriental, où vit ma famille et qui est mieux situé et pourvu que Rosales."

Relevons au passage que, bien qu'il relativise l'impact du narcotrafic sur l'immobilier, il s'y réfère (voir également les propos d'une fonctionnaire du DAPD qui, à l'inverse, semble le survaloriser); mais il fait aussi intervenir un aspect intéressant, bien que difficilement mesurable, celui de l'"effet de mode".

Une autre stratégie observable dans ces mêmes secteurs, est celle de la vente d'une maison à des promoteurs immobiliers qui la détruiront et construiront à sa place des immeubles de plusieurs étages avec des appartements de luxe de grandes surfaces, opération rentable pour les deux parties. Pour Dever:

“En ce qui concerne Rosales, les maisons étaient devenues trop grandes pour des familles réduites, avec des problèmes de sécurité, d’entretien et de maintenance. Avec le prix du terrain, on peut vendre au Chicó des maisons à 600 millions de pesos, ce qui permet d’acquérir de bons appartements de 300 millions et, en plaçant intelligemment le reste, percevoir de bonnes rentes.”

Par ailleurs l’entretien de Lopez fait apparaître certaines aspirations plus rarement mentionnées qui, pour une offre insuffisante, ne pourraient être comblées: celles de classes moyennes - basses qui souhaiteraient vivre dans le centre ou qui y résidant actuellement se sentent obligés d’en partir pour son niveau de dégradation:

“En ce qui concerne le thème de la mobilité, il semble clair qu’il y a des gens qui veulent rester dans le centre et qu’au lieu d’offrir des logements de strate 4-5 comme celui de la “*Nueva Santafé*” qui, en outre, n’a jamais été achevé, il serait plus judicieux de penser à des logements de strates 2-3.”

On constate donc un relatif consensus dans la description et l’analyse de ces dynamiques.

• Les migrations

Généralement cette perception est assez confuse ou très partielle: on reproduit le discours dominant, ignorant toute autre forme de mobilité résidentielle que celle des migrants, le plus souvent caractérisés comme paysans chassés de leurs terres par la violence, même si l’on peut évoquer rapidement formes de mobilité intraurbaine, ou bien l’on parle de cas très particuliers propres à l’arrondissement présenté: soit des groupes qui s’inscrivent aussi dans la situation de migration campagne-ville, ou bien ceux de strates aisées avec les doubles mouvements entre Chapinero et Usaquén.

On peut parler d’un récit commun parfois alimenté d’informations assez sérieuses mais aussi très biaisé reprenant des préjugés très ancrés et courants. Dans presque tous les cas ce récit fonde la situation présente, mais il ne sert pas pour autant à projeter ce qu’il faudrait faire face à cette même situation.

Il est intéressant de souligner que les interviewés plus âgés (Pedraza, Dever) qui, de par leurs propres expériences d’acteurs (soit comme politique soit comme constructeur) ou témoins, ont accompagné d’assez près le processus d’urbanisation de la ville et la dynamique migratoire et ont alors un discours plus élaboré, plus contextualisé, historicisé, construit et étayé.

Aux yeux de Pedraza:

“La Colombie est un pays de villes intermédiaires. [...] Le phénomène de mobilité est dû à:
- la violence politique,
- l’attrait qu’exerce la capitale, en particulier sur les départements voisins.

Au sujet de la première cause, il faut analyser le phénomène à partir du processus de réconciliation mis en place par Rojas et le *Frente Nacional*. En effet, la mise en oeuvre de vastes plans de

logement, considérés non seulement comme un service offert à la population mais également comme une offre d'emploi pour la main-d'œuvre non qualifiée, a attiré beaucoup de monde.

D'autre part, les réseaux familiaux ont permis la reconstitution de villages dans la ville, en particulier avec les gens de Boyacá. Mais le *Frente Nacional* a laissé à la campagne une violence dégénérée avec des tueurs à gages partout, de sorte que les gens ont continué à s'en aller. Par ailleurs, l'appui américain, dans des opérations comme Ciudad Kennedy, a favorisé l'accueil de ce flux. La croissance de la population a été considérable, passant de 500.000 habitants dans les années 60 à 6.000.000 ou plus aujourd'hui.

Sous le mandat du Président Lleras, à la fin des années 60, et avec la visite du Pape et la nomination des maires, de nombreux travaux ont vu le jour. Par exemple, avec le maire Jorge Gaitán Cortés, un planificateur, les avenues 68 et 19. Bogotá, centre de tout, devient un immense garde-manger, une source d'emplois.

D'un autre côté, des institutions comme l'ICT, la Caisse Agricole, passent à l'action, surtout sous le Président Ospina. Mais la concentration des crédits joue au niveau des grands propriétaires terriens, pas des petits, ce qui a accentué la crise du secteur agricole. Pendant ce temps, au niveau des gouvernements, on n'a pas mis de "murailles invisibles" dans les villes.

Lors de la dernière étape du *Frente Nacional*, sous le mandat du Président Pastrana, on définit la politique des "Quatre Stratégies", avec le système UPAC pour l'accès au logement, qui a beaucoup contribué à l'extension de la ville. Le ministre de l'Agriculture fait une réforme agraire mais inadaptée à la réalité socio-économique de la campagne. A cette même époque, un rapport de l'OIT affirme que le taux de chômage est de 18%. En ce qui concerne l'inflation, le président contrôlait encore la Banque de la République. Il y avait un conflit entre les Corporations d'Épargne et de Logement qui avaient investi dans la ville où il y avait des services publics, et non dans les municipalités voisines.

Il faut souligner ici la différence entre Bogota et d'autres villes comme Medellín et Cali, qui reçoivent une population locale, départementale.

Immédiatement, la guérilla s'étend, le narcotrafic, le paramilitarisme, les groupes d'autodéfense s'organisent formellement. On trouve aussi des dynamiques plus locales comme, par exemple, le trafic d'émeraudes qui s'est dirigé vers Bogota à cause de la violence. Actuellement, ce sont les réinsérés, les déplacés par la "guerre sale", les paysans qui émigrent."

Dever pour sa part présente les choses de la manière suivante:

"Les migrations représentent un aspect important de la réalité sociale. Il y a trente ans, le pays était très paysan (70% rural et 30% urbain); aujourd'hui, c'est le contraire. Si l'on compare avec la France, qui a également été un pays fortement rural, on voit que les agriculteurs forment un groupe social puissant qui peut paralyser le pays. Ici, ils préfèrent s'en aller vers la ville. En règle générale, en Amérique Latine et en Colombie plus particulièrement, la campagne manque beaucoup de services de base tels que la santé, l'éducation, le logement. Le cas du Pérou est plus grave avec les indigènes qui, en plus, parlent une autre langue.

En Colombie, la migration vers la ville est due à:

- la violence politique, avec l'abandon de tout pour des raisons de sécurité; cela touche non seulement les paysans mais aussi les propriétaires;
- la recherche de ce qu'on ne trouve pas à la campagne.

La Colombie est un pays de villes: il doit y en avoir 20 avec plus de 100.000 habitants. L'accroissement végétatif qui était très élevé, a beaucoup baissé: 2% par an. A Bogota, c'est un peu plus, 2.6%, précisément à cause des migrations, car Bogota offre des services de santé, d'éducation, des emplois (bien que cela ne soit pas tout à fait juste en ce qui concerne ce dernier point).

On ne peut pas empêcher les migrations, seulement les contrôler plus ou moins en améliorant les conditions à la campagne d'un côté et, de l'autre, en rendant les villes mieux planifiées, mieux dotées (surtout au niveau des transports)."

Le récit d'un fonctionnaire de l'EEB met l'accent sur d'autres motifs de la migration:

“La migration dans les années 70 est due à:

- la concentration de l'éducation supérieure à Bogota, ce qui a amené beaucoup d'étudiants de province;
- l'augmentation du nombre d'établissements industriels à l'échelle nationale a entraîné une très grande offre d'emplois de tous niveaux;
- la violence;
- à la fin des années 60-70, la mise en place du système UPAC a développé le secteur de la construction et les entreprises de ce secteur vont embaucher une main-d'oeuvre bon marché.”

En conséquence la ville s'est rapidement étendue, mais avec certains paradoxes. En effet, il rappelle que:

“Dans les années 60, d'importants travaux ont eu lieu: le CAN, l'aéroport et un grand nombre de secteurs résidentiels éloignés du centre, sans qu'il y ait une politique de planification. La ville s'est agrandie surtout par l'idée de la proximité du centre administratif.”

Dans ce cas sont donc pris en compte d'autres facteurs que ceux de la violence ou de la crise agraire: non seulement Bogota comme lieu de réception de gens expulsés ou en fuite, mais aussi Bogota comme lieu d'attraction, car on peut venir s'y former mieux qu'ailleurs dans le pays (assertion qu'il faudrait nuancer, Medellin, Cali ayant des centres universitaires de qualité compétitive au plan national) ou y trouver des emplois soit dans l'industrie (Bogota s'est développée industriellement assez tard surtout à partir des années 50) soit dans la construction (avec les politiques en faveur de l'accès à la propriété dont on voit donc ici l'autre face).

Mais dans le même entretien est aussi mise en évidence une sorte d'effet “boule de neige” en grande partie lié au fait que l'on savait qu'à Bogota il était possible d'occuper des terres sans qu'il y ait un contrôle strict des formes d'occupation ni une politique de sanctions contre les clandestins, pirates etc.

• Les migrants

Après avoir abordé le phénomène migratoire en général, il s'agit à présent de se pencher plus précisément sur les motivations, les aspirations, les trajectoires, les profils et caractéristiques des personnes migrantes elles-mêmes.

On va trouver là aussi un certain consensus pour dire que les causes de la mobilité quand elle est externe (d'en dehors de Bogota) sont la fuite de la violence, la recherche de meilleures conditions de vie (emploi, services publics), et quand elle est interne (à l'intérieur même de Bogota), sont le départ des “inquilinos” et la recherche de l'achat d'un terrain pour pouvoir y construire “quelque chose à soi”.

Il n'est pas toujours très clairement dit dans quelles proportions se manifestent ces dynamiques, le profil qui domine. Les causes peuvent être sur-estimées (la violence) ou sous-estimées (la recherche de meilleures conditions de vie). Et les effets parfois abordés

d'un certain point de vue: être migrant impliquerait s'investir peu dans les mouvements sociaux.

- **En général**

Pour Florez:

“Qui sont les immigrés qui arrivent à Bogota?

- les personnes expulsées par la violence;

- des personnes qui ne prennent pas part au possible consensus sur la ville dans laquelle, par ailleurs, il n'y a pas de signes régulateurs.

Elles vont dans des zones à hauts risques. Une étude a été menée sur le quartier El Tintal à côté de la rivière Bogota. Les habitants sont des expulsés.”

Dever observe des changements dans le cas des femmes migrantes provenant de la campagne et qui généralement arrivaient à Bogota pour travailler comme employées domestiques:

“Il y a des changements d'attitude: on ne voit plus ces femmes migrantes, employées comme domestiques à demeure avec les avantages d'être ainsi logées, nourries, blanchies. Elles veulent leur liberté, même s'il leur faut payer un loyer et travailler dans des usines. C'est ainsi que Facativá, Zipaquirá sont devenues des cités-dortoirs. [...]”

- **Dans le péricentre**

Pour la mairesse de Rafael Uribe, l'arrivée d'immigrants semble clairement identifiée:

“En ce qui concerne la mobilité résidentielle, je sais que dans le quartier Lucero Medio arrivent chaque jour trente personnes, paysans fuyant la guérilla. C'est le cas aussi à Las Malvinas (Usme) avec cette fois des gens d'Armero [ville qui fut victime d'une éruption volcanique].”

- **Dans la périphérie**

Selon Caro, à Bosa:

“Il y a 30 familles nouvelles par jour qui viennent de:

- logements loués: elles achètent un lot et autoconstruisent à un coût très bas et avec des services publics (l'urbanisateur vole les services).

- la campagne en tant que déplacés par la violence: après avoir vendu leur propriété autour de 10 millions de pesos, elles achètent un lot entre 2 et 3 millions; elles travaillent dans la construction ou avec les pères clarétiens.

Ce sont des familles nombreuses, qui arrivent vers novembre-décembre pour pouvoir inscrire leurs enfants à l'école. Eventuellement, elles louent des logements à Bosa pendant deux ou trois mois.”

Toujours dans le cas de Bosa, Puentes remarque:

“On remarque une très grande diversité des lieux de provenance des habitants, ce qui peut expliquer le faible engagement de cette population dans les mouvements sociaux, sauf celui du M-19³⁴”

Et pour Suarez:

“Les migrants de ce secteur, Bosa et Soacha, viennent de Cundinamarca et du Tolima. Soacha se présente comme un référent, elle peut être le premier lieu d’arrivée. Les activités sont celles de l’agriculture, des affaires, ou bien une boutique avec un terrain de *tejo*. Nombreux sont ceux qui travaillent à Bogota même, dans le secteur industriel de l’autoroute du sud, dans la construction, dans le secteur informel. Une population très mobile entraîne des problèmes de tout genre. Par exemple, dans le cas du marais de Tibalica, on rencontre de plus en plus de migrants qui développent des activités commerciales autour du charbon et qui vivent là même où l’on brûle le charbon. Le phénomène de la violence et des migrations crée plusieurs problèmes comme, par exemple, la prostitution de femmes migrantes qui vivent entassées et disent être ouvrières. Il y a une vaste population flottante avec des problèmes de santé. On a mis en place un SILOS pour tenter de résoudre les problèmes engendrés par la prostitution.”

Dans le cas d’Usaquén, León souligne l’importance du phénomène des déplacés par la violence³⁵ non seulement chez les pauvres mais aussi les riches, situations qui se mêlent à d’autres plus “banales”:

(Note: En ce qui concerne les formes de mobilité, par ses expériences en tant que citoyenne et celles de son mari (un journaliste américain spécialisé dans les sujets touchant les travailleurs et les syndicats), elle se sent très sensibilisée aux problèmes de violence et de droits de l’homme, ce qui influence, selon elle, sa perception du problème des déplacés par la violence).

“[La problématique du déplacement par la violence est particulièrement présente dans] la population des montagnes du nord-est, dans les quartiers d’Aranquita, Santa Cecilia, Buenavista, c’est-à-dire de la rue 156 à la 200 et de la *Séptima* vers le haut. Ce sont des familles paysannes qui viennent de Boyacá, Santander, Cauca et qui, bien qu’elles vivent dans des conditions infrahumaines, sont soutenues par un réseau familial. Mais il existe aussi des gens qui viennent (également de Boyacá et de Santander) non à cause de la violence, mais pour trouver de meilleures conditions de vie, la ville les faisant rêver, et qui ne veulent pas retourner à leur lieu d’origine. [...] Il existe une population très paysanne, mais également avec des étapes migratoires successives. Dans les montagnes, ceux qui ne bougent pas sont ceux qui exploitaient les carrières. Mais certains de ces travailleurs vivaient aussi ailleurs. En ce qui concerne la population des strates aisées, on trouve des commerçants d’Antioquia, étant donné qu’avec l’ouverture économique, Bogota est devenue le monde des affaires, offrant de multiples opportunités de travail, de formation de haut niveau, de vie culturelle. Mais il y a aussi des gens riches de la campagne (Côte atlantique, Córdoba, Antioquia) qui ont été expulsés de leur propriété par la guérilla; également des commerçants qui ont été “vaccinés”³⁶ et qui partent vers les Etats-Unis ou le Chili ou bien qui

³⁴ Le M19 fut un important mouvement de la guérilla qui s’est officiellement inséré dans la classe politique officielle tout à fait à la fin des années 80.

³⁵ León dit que, pour ses expériences de citoyenne et à travers celles de son époux, journaliste nord-américain spécialisé dans le monde du travail et le syndicalisme, elle se sent très sensibilisée aux problèmes de violence et droits de l’homme, ce qui oriente, selon elle, sa perception du problème des déplacés par la violence.

³⁶ Le “vaccin” est une sorte d’impôt (argent, produits agricoles, etc.) que touche la guérilla en utilisant la menace.

restent, mais qui adoptent la stratégie de changer fréquemment de maison, de se déplacer beaucoup, d'adopter un style de vie plus discret, ou d'aller vivre ailleurs."

Il est intéressant de voir apparaître dans cet entretien d'autres types de migrants, pas seulement ceux de couches populaires qui ont des trajectoires particulières.

- **Migration et clientélisme**

Un des interviewés, Castro, a également voulu souligner comment les politiques eux-mêmes et leurs stratégies clientélistes ont suscité la migration:

"Bogota n'a pas été prévue pour recevoir tant de monde; de plus, il faut tenir compte du jeu des hommes politiques qui amenaient ou plaçaient les leurs dans les nouveaux établissements."

Et rappelons comment dans une citation rapportée plus haut, dans le chapitre sur le processus d'urbanisation, ce même fonctionnaire décrivait plus en détail les formes d'intervention des politiques.

6.2.2.2. La métropolisation et le développement des communes voisines

Alors que de toute évidence la croissance de Bogota (alliée au développement industriel, agroindustriel de la floriculture et dans une moindre mesure touristique) a affecté une aire très large allant de Zipaquirá au nord à Melgar au sud, cet aspect a été étonnamment peu étudié de manière scientifique, comme nous l'avons signalé précédemment dans le bilan sur la recherche urbaine colombienne. C'est récemment que, de manière autonome ou en s'appuyant sur ces travaux, apparaissent des informations dans les plans de développement ou diagnostics établis par le Département de Cundinamarca ou par le Conseil présidentiel pour Bogota. Dans le processus d'élaboration du plan d'aménagement urbain de Bogota fut également réalisée une étude sur cet aspect. Mais, étant donné l'importance du phénomène, on peut être surpris de ce nombre assez limité de travaux.

Il en est de même dans les entretiens, même si le type d'acteur interviewé peut en partie l'expliquer: on trouve très peu de références au processus d'urbanisation de l'aire métropolitaine, des communes voisines. Mis à part le chef de la planification départementale qui, comme attendu, l'a abordé amplement, il y eut très peu de références au phénomène et celles-ci sont plus ou moins précises: le maire de Chapinero qui, de manière très floue, décrit le processus d'extension indéfinie de la ville vers le nord (Teusaquillo, Chapinero, Usaquén, Chía, Zipaquirá, Tunja) et le gérant de la "*Camacol-Cundinamarca*", avec cette fois des considérations et références plus concises, aborde la dynamique même de conformation d'une aire métropolitaine (nous y reviendrons plus loin).

Pour Nuñez (chef de la planification départementale), la situation est la suivante:

"On peut caractériser les municipalités du premier cercle (La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera, Soacha) de dortoirs, mais aussi avec une économie primaire et secondaire. Dans le cas de Soacha, il

y a des gens qui vivent à Bogota et travaillent là. Dans celui de Chía, on distingue une classe aisée, une population étudiante et une autre plus installée. Dans celui de Madrid, des ouvriers. On observe moins de migration dans le second cercle (Sibaté, Bojacá, Madrid, Tenjo, Tabio, Cajicá, Sopó, Guasca).”

Perception qui n’apporte rien de très nouveau et souligne davantage encore le grand déphasage entre des dynamiques très fortes et accélérées et des interventions très limitées. Situation qui pourrait être comparée à celle des années 60 et 70 quand la ville était elle-même en pleine expansion.

6.2.3. Conclusion

En cherchant à évaluer le niveau de connaissances de ces acteurs (parfois assez importantes et objectives ou fruit d’une analyse de type scientifique, comme dans le cas de Puentes) et les formes d’intégration de ces mêmes connaissances dans une logique personnelle et/ou institutionnelle (prenant en compte l’éventuelle contradiction entre logique du savoir et logique de l’action), on constate que dans les cas de Mauricio Dever ou Telesforo Pedraza il y a une évidente réutilisation de savoirs déjà constitués. Par contre, les maires ou édiles peuvent avoir une connaissance plus directe et empirique. Enfin on trouve la combinaison des deux figures (cf. Rojas, édile de Chapinero).

Globalement on a un portrait assez négatif de cette ville, qui colle avec le discours dominant contemporain, la cause semblant en être une structure sociopolitique de base qui ne s’est pas adaptée au (trop) rapide accroissement de population et un manque de réponse de la part des pouvoirs publics.

Néanmoins, il semble qu’il y ait une certaine prise de conscience de cette situation et une recherche de solutions qui se situent à différents niveaux:

- dans la participation de la communauté à la prise de décision et contrôle de son application (ce qui se traduit au plan politico-administratif);
- dans un travail de construction d’une citoyenneté, d’un civisme, adapté aux réalités actuelles réalisé en parallèle à ce qui vient d’être énoncé.

6.3. Les politiques et formes de gestion

Après la longue période de laisser-faire commencent à se multiplier les effets négatifs directs et indirects. Les causes de ce laisser-faire ont été analysées, en son temps ou postérieurement, de divers points de vue (économique, sociologique, politique, etc.). Parfois à partir de ces analyses, s’impose de plus en plus la nécessaire recherche de solutions qui vont notamment se traduire dans les programmes et styles des maires de la période.

A partir de 1988 les maires sont élus démocratiquement: quatre maires (Pastrana, Caicedo, Castro, Mockus) au mandat très court (2 ans) sauf le dernier (3 ans). Les deux premiers sont plus tournés vers la réalisation de travaux et la privatisation des entreprises de services

publics, le troisième vers la réforme politico-administrative, l'actuel vers la pédagogie du citoyen. Ils s'inscrivent dans des courants politiques traditionnels (le premier du conservatisme, les deux suivants du libéralisme) ou, à l'inverse, revendiquant l'apolitisme (l'actuel). Néanmoins, surtout avec les deux derniers, certaines grandes mesures parfois très impopulaires (qui conduisent à ce que, indépendamment du capital de confiance dont ils pouvaient bénéficier initialement, ils soient généralement de plus en plus critiqués au fur et à mesure que s'écoule leur mandat) s'imposent et ils s'y plient: assainir et réorganiser les finances, restructurer les pouvoirs et l'administration (avec notamment la nécessité d'une suppression massive des fonctionnaires). De même l'idée de définir démocratiquement (en convoquant l'ensemble des forces vives) un concept de ville spécifique et, plus précisément, un plan d'aménagement urbain voire métropolitain, fait son chemin.

On va donc voir au sein de l'administration (à divers niveaux mais surtout le distrital) plusieurs processus engagés (chronologiquement et thématiquement) autour de:

- la mise en oeuvre de la décentralisation;
- un assainissement financier;
- un plan de développement;
- une nouvelle normativité urbanistique;
- la recherche d'une nouvelle attitude citoyenne.

Dans les prochains chapitres, nous allons aborder les aspects suivants:

- le juridico-politico-administratif qui définit les champs, compétences et niveaux d'intervention;
- la planification proprement dite avec les plans actuellement en vigueur;
- la gestion avec les outils et conditions: normes, finances, systèmes d'informations, éducation et culture citoyenne, culture de la gestion;
- enfin, un aspect plus spécifique: principalement le logement avec les modes de sa planification et de sa production.

6.3.1. Bogota, son statut, ses relations avec les autres échelles territoriales, l'organisation interne de son administration

La croissance démographique, économique et spatiale de la ville conduit à des mesures de redéfinition des relations entre les différents niveaux territoriaux:

- la relation avec l'Etat;
- la relation avec la périphérie métropolitaine;
- les relations internes au niveau local avec la redistribution des pouvoirs, rééquilibrage qui va être plus ou moins rapide et effectif.

Probablement aussi, mais beaucoup plus récemment, dans un contexte d'abord de redéfinition du système urbain national puis d'ouverture économique (activant cette redéfinition), faudrait-il tenir en compte le niveau international non tant à travers l'impact

des organisations internationales sinon dans une compétitivité économique qui s'instaurerait entre grandes villes d'un pays à l'autre.

Bien que déjà abordée précédemment, on tentera de faire une "radiographie" du système actuel des différentes instances et acteurs (publics, privés), de leurs relations (prévues par la loi, réelles), de la nature et du degré de leurs interventions, de leur perception des problèmes urbains, notamment ceux liés aux formes de mobilité résidentielle, au logement et services urbains, à la planification et gestion même de la ville, de leurs marges de manoeuvre (celle qu'ils ont officiellement, celle qu'ils disent avoir, celle qu'ils pourraient avoir).

Cela en cherchant à couvrir l'ensemble des niveaux territoriaux: nation, département, aire métropolitaine, district, arrondissement; on abordera de manière plus allusive les relations avec deux autres extrêmes, les organisations internationales et le quartier.

6.3.1.1. Bogota et la nation

- Les faits

Le statut d'une capitale est souvent prétexte à de nombreux débats, celle-ci représentant soit une sorte de second pouvoir, dépendant du pouvoir national, présidentiel, soit à l'inverse de contre-pouvoir, soit enfin de marche-pied dans l'accès au pouvoir national.

Dans le cas de Bogota, la ville va être peu à peu dotée d'un statut propre, lui donnant certaines facilités administratives et surtout accès aux ressources de la nation, l'argument le plus souvent utilisé étant que la capitale contribue à une grande partie de ces mêmes ressources.

Il faut voir cela aussi comme une manière de réorganiser les ressources financières de la capitale qui s'étaient trop amenuisées. En effet, bien que la ville devenait le lieu de circulation de richesses croissantes, elle arrivait au bord de la faillite, car, en même temps que les impôts prélevés sur ces richesses n'étaient pas proportionnels à leur croissance, les dépenses ne cessaient d'augmenter (en partie liées à l'embauche "clientéliste" de nombreux nouveaux employés municipaux).

Mais cela après une longue période de relations très faibles entre l'Etat et la capitale. Dans l'introduction à la justification du futur projet de loi de nouveau statut organique de Bogota, Jaime Castro (qui allait devenir maire de Bogota et fut le maître d'oeuvre de ce nouveau statut dont on envisage actuellement la réforme) soulignait que le cadre de la Constituante pouvait être favorable à ce projet de renforcement de relations, car, selon lui, depuis longtemps le Congrès avait oublié la capitale: pratiquement aucune loi entre 1945 et 1990 à son sujet. En 1968 une loi pour confisquer les pouvoirs et les attribuer au gouvernement national et en 1989 la loi de réforme urbaine qui considère le cas de Bogota mais comme celui de n'importe quelle autre municipalité. (Jaime Castro, mayo 26 de 1991, *Lecturas Dominicales*, p.8-9).

Plus récemment, il semble que l'on ait voulu donner à Bogota un statut encore plus particulier, étant donné la situation critique de la ville mais aussi les enjeux financiers, économiques, qu'elles peut représenter, la perspective de grands chantiers pour investissements rentables, etc.

Au cours de sa campagne électorale, le candidat à la Présidence Ernesto Samper avait différents projets au sujet de Bogota:

- résoudre le problème du métro;
- réduire l'insécurité;
- gérer des ressources pour l'environnement;
- créer un conseil auprès de la présidence pour la coordination des activités sociales;
- appuyer le programme de restructuration administrative et financière;
- redéfinir les relations entre Bogota et le département de Cundinamarca;
- appuyer la création du canal régional de communication audiovisuelle comme forme d'expression des leaders communautaires.

Depuis, le candidat est devenu président, il a créé un conseil présidentiel aux affaires de Bogota ("*Consejería presidencial para Bogotá*"), lequel est censé gérer le financement des projets prévus dans le cadre du CONPES ("*Concejo Nacional de Política Económica y Social*") qui a défini un équilibre entre les politiques présidentielle ("*Salto social*") et municipale ("*Formar ciudad*"). C'est une mesure importante et significative, même si les effets de ses actions sont encore peu visibles (pour certains seulement une structure qui permet de gérer les fonds de la Banque Mondiale et autres organisations internationales).

Les domaines d'intervention prévus sont les suivants:

- activités de développement social à travers le renforcement du capital humain, l'amélioration du logement, la création d'emplois et revenus, la sécurité publique et la justice, et meilleurs services publics domiciliaires;
- infrastructure et système de transport massif;
- stratégie environnementale intégrale;
- développement institutionnel et décentralisation;
- planification du développement régional.

Le budget dont dispose le Conseil s'élève à 2,9 millions de dollars durant la période 1995 - 1998 (voir "*Plan de acción y recursos para Santafé de Bogota 1995-1998*", Documento 2766 - DNP - Consejería presidencial para Bogotá, mars 1995, 33 p.).

Les relations entre la mairie et le conseil présidentiel sont relativement difficiles non seulement parce que la seconde structure est nouvelle et hérite inévitablement d'un passé qui, lui, fut très souvent conflictuel, mais aussi parce que son rôle n'est pas encore très clair: vient-elle chapeauter, contrôler, appuyer la mairie? En outre, de manière plus circonstancielle, indépendamment des structures mêmes, les personnes qui les président ont pu avoir des approches du politique pas toujours complètement convergentes (cf. deux entretiens journalistiques, l'un avec les responsables de ces deux entités, *El Espectador*, 12

mars 1995, p. 1C, l'autre seulement avec la responsable de la seconde entité, *El Tiempo*, 11 juin 1995, p. 1E, laquelle y reproche à la mairie son manque d'initiative, de gestion des ressources, de mise en place de mécanismes adéquats surtout en matière de transport public).

Cela dit, d'autres instances étatiques (le DNP, le Ministère de Développement économique et, en son sein, le vice-ministère de Développement urbain et logement, etc., ou bien le Congrès) ont aussi leurs programmes sur Bogota, qu'ils soient ou non canalisés par ou concertés avec le Conseil.

- Les discours

Cet aspect des relations de Bogota avec les autres instances politico-institutionnelles a été très peu abordé par les acteurs interviewés: il semble ne pas être considéré comme très déterminant par eux ou bien il s'agit d'une dimension supérieure peu ou difficilement appréhendable.

6.3.1.2. Bogota, le département, l'aire métropolitaine et les communes voisines

- Les faits

Il y a de nombreuses difficultés à constituer une aire métropolitaine pour des raisons de concurrence entre le district et les municipalités voisines (au sein du département de Cundinamarca, ce qui est censé constituer l'aire métropolitaine rassemble 6 communes outre Bogota, et la région métropolitaine 11 communes). En outre, il existe peu de contacts entre ces municipalités et les arrondissements qui les jouxtent (Usaquén et Chía et La Calera, Soacha et Bosa, etc.), sans oublier que ces mêmes municipalités sont diversement solidaires entre elles. Il convient toutefois d'observer que la formule d'associations de municipalités pour constituer un interlocuteur de poids face à Bogota et mieux contrôler le risque de perte d'autonomie, est en train de faire son chemin (par exemple: Asocentro avec notamment les municipalités de Chía, Cota, Cajicá, Tabio et Tenjo).

Mais malgré ces nouvelles dynamiques, l'existence de lois dans ce sens: l'article 325 de la Constitution de 1991 réglementé dans la loi 128 de 1994 (on y prévoit la consultation populaire des communes susceptibles de conformer l'ensemble), et le fait que des aires métropolitaines ont déjà été créées dans le pays, cette question, cycliquement abordée, ne semble pas devoir déboucher sur des mesures décisives.

- Les discours

Bien que la majorité des interviewés considèrent comme inévitable voire souhaitable ce processus, se manifestent des résistances assez fortes contre sa mise en oeuvre, sans que les intérêts sous-jacents soient toujours mis en évidence.

Selon Dever:

“Le DAPD a mené une étude en 1984 sous la direction d’Andrés Escobar, sur l’évolution et la croissance de dix municipalités voisines, et un séminaire a été organisé avec les maires et les conseillers municipaux de celles-ci pour tenter d’élaborer ensemble des politiques. Ça concordait avec le besoin de construire une aire métropolitaine. L’électricité, l’eau viennent de l’extérieur; mais Bogota doit pouvoir exercer un contrôle sur le développement de ces municipalités.”

Toutefois, il semblerait que la dynamique de l’élaboration du récent plan de développement du département de Cundinamarca se soit prêtée à mieux saisir l’enjeu de la formalisation de la métropolisation.

En effet, Nuñez explique que:

“On a abordé directement la dynamique institutionnelle dans le processus de métropolisation. Auparavant, on n’avait jamais formulé la possibilité d’une formalisation de la relation entre le District et le Département. A présent, avec l’élaboration du Plan de Développement Départemental, cette relation s’est institutionnalisée. A cet effet, on a formé des équipes de travail (qui avant étaient informelles) et, au niveau de la Préfecture, on a nommé un Conseiller chargé de ces affaires. Il s’agit de prendre en compte à la fois à la fois les intérêts du Gouvernement National et ceux du District. La loi d’aménagement du territoire ainsi que le plan d’aménagement de l’environnement de la Sabana, joints à l’organisation d’ateliers de la part de la CAR, ont contribué à définir des principes fondamentaux. Ainsi, le thème de l’aire métropolitaine apparaît plutôt comme le résultat d’un processus que comme un objectif initial.

Au niveau des services publics, dans le cas de l’eau, il y a eu une tentative de travail collectif entre Madrid et Mosquera, mais avec des problèmes. De même entre La Calera, El Guavio et Sumapáz.

Le plan de développement départemental est approuvé. Il n’a eu aucune relation avec le plan de développement du district. Ils [ceux du district] n’ont pas voulu. On n’a pas commandé d’études, tout a été fait internement. Ce plan constitue un cadre général, avec la définition de priorités:

- le secteur social (éducation, santé) représente 50% des investissements;
- les routes;
- l’eau (eau potable, égouts);
- les déchets.”

Mais après avoir décrit ce récent processus de planification départementale, Nuñez commente et évalue les obstacles en présence:

“Cependant, il faut souligner une contradiction: bien que les municipalités aient et représentent des revenus, et qu’elles soient directement impliquées dans ce processus, elles sont encore considérées comme de moindre importance. C’est une question très délicate pour les 26 maires (la Sabana centrale et la Sabana occidentale, entre les 3 cercles, nous comptons 20 municipalités), leur relation avec le District étant trop inégale. Il n’y a pas de discours commun aux maires de la Sabana: ceux de Chía et de Madrid montrent une certaine résistance, une restriction. Mais lors de l’élaboration du plan d’aménagement de l’environnement (normalement à la charge du Ministère de l’Environnement), les maires de Tenjo et de Facatativá ont conçu une contreproposition municipale, avec le soutien et l’aide technique de la CAR. On remarque ici le problème du manque de formation de certains maires. Face à la demande de logement, la Préfecture est prise en “sandwich”, elle joue le rôle de conseillère mais rencontre le problème de l’autonomie des maires, qui ne savent pas toujours gérer cette question. La concertation entre la Sabana et le District est minime.”

Au milieu de ces contradictions, il convient de souligner que dans le plan de développement départemental, la question des relations entre le département et la capitale n'est abordée que dans un seul paragraphe de quatre lignes...

Dans l'autre sens, lorsque l'on demande non tant au niveau du district mais à celui des arrondissements qui jouxtent une commune voisine, quelles sont leurs relations, celles-ci, lorsqu'elles existent, apparaissent assez confuses.

On est donc en présence d'un rapport de force assez fort, les municipalités voisines craignant de perdre leur autonomie et de devoir payer plus d'impôts pour un développement dont elles ne seraient pas les directs bénéficiaires. On peut également supposer que ces municipalités étant en grande partie "occupées" par la production de fleurs sont objet de pressions de la part d'entrepreneurs qui, par ailleurs, agiraient à travers de leurs liens politiques pour éviter la formalisation de l'aire métropolitaine.

Néanmoins, à côté du processus décrit par le chef de planification du département, se sont manifestées certaines prises de position. C'est ainsi que, en réponse à la proposition du conseiller présidentiel en matière de développement institutionnel d'unir le département à la capitale, le maire répond qu'il est d'accord, mais à la condition d'instaurer des "formules de concertation" avec chaque commune périphérique dont les problèmes sont chaque fois différents et qu'en outre, manière de se déresponsabiliser, ce sont des mesures qui, de toutes façons, relèvent de la nation dès qu'il s'agit de redéfinir les limites de la ville comme aire ou région métropolitaine." (*El Espectador*, agosto 14 de 95 1E 2E).

Dans le même temps, au cours d'une réunion d'architectes et principaux acteurs de la gestion de la ville, fut unanime l'idée qu'"il faut penser urgemment à redéfinir les relations avec les communes voisines (cf. le cas de Soacha) et revoir le traitement donné aux zones d'invasions, comment les équiper de services publics".

Toujours dans cette même réunion, l'urgence de répondre à cette nécessité est justifiée en se référant tout d'abord à des observations de Manuel Castells (invité dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan) qui assure que les grandes agglomérations urbaines doivent intégrer une région métropolitaine parce que le concept de ville est restreint pour un ensemble qui dépasse les six millions d'habitants.

Mais il est également tenu en compte le fait que vont se combiner les deux logiques de développement de la ville après avoir été successives, celle de l'extension au-delà de ses limites puis celle de la densification *intra muros*:

"Les indices de croissance de la ville indique que les 1700 hectares disponibles pour le logement social seront occupés à la fin de cette décennie, ce qui suppose que la pression sur la terre s'étendra aux municipalités voisines."

Et, enfin, sont citées des données prospectives dont les sources ne sont pas indiquées:

“Ce seront environ 150.000 nouveaux habitants (de bas revenus) à l’année, ce qui impliquera un accroissement des *cabeceras* voisines de l’ordre de 40 à 50% annuel.”

6.3.1.3. La planification et la gestion urbaines dans un nouveau cadre

- Les faits

- **La réorganisation politico-administrative: redéfinition des relations entre les autorités**

Nous présenterons d’abord le diagnostic à partir duquel ont été définies les alternatives qui ont fondé le statut (cf. **Las finanzas del distrito**).

Il fut constaté tout d’abord une situation financière critique avec un certain déphasage entre les revenus qui n’ont pas suivi l’accroissement des richesses ou de la productivité de la ville: en 1985 Bogota contribuait à 24.5% du PIB national (R. Villamizar cité par J.F. Lopez, 1990); et, d’autre part, une croissante bureaucratisation (le personnel administratif a doublé entre 1985 et 1993), liée à la nature clientéliste du système politique, et donc à d’importantes dépenses de fonctionnement.

Cette bureaucratisation qui a affecté la structure et le fonctionnement de l’organisation politique et administrative du district, a empiré dans les dernières années (avant l’arrivée du maire Mockus): la politique traditionnelle a utilisé l’administration pour que les bénéfices d’une élection soient “remboursés” par l’attribution d’emplois et contrats en s’appuyant sur une infiltration des organismes de contrôle pour mieux exercer toute pression politique.

Ces pratiques sont beaucoup plus nettes à Bogota qu’au plan national, ce qui a engendré une administration avec des déficiences structurelles qui s’aggravent quand les besoins de la ville augmentent.

Cela était plus particulièrement constaté dans le cas de l’administration centrale laquelle, outre ces défaillances internes, se caractérise par des systèmes d’information précaires et isolés, un retard technologique, des procédures obsolètes, un bas niveau universitaire et technique des fonctionnaires de base, une instabilité dans les strates directives, des échelles de salaires peu compétitives avec celle du secteur privé (surtout dans les hauts niveaux), de hauts indices de corruption et des entités de contrôle sans crédibilité.

A partir de ce bilan, en quoi a consisté le nouveau statut?

Les principaux aspects sont les suivants (voir également l’encadré No 2):

- Il vise à éliminer toute participation du conseil distrital dans l'administration en lui fixant seulement des fonctions normatives et de contrôle politique (exclusion des conseils d'administration des entreprises de service public et des processus de contratación).
- Il confère aux entreprises de services publics autonomie administrative et politique en rendant indépendants leurs conseils d'administration et l'approbation de leur budget du conseil distrital.
- Il renforce la décentralisation financière avec la répartition de 10 à 20% des ressources courantes comme transferts du niveau central à celui des arrondissements pour des investissements dans des projets à exécuter.
- Il confère à l'administration une plus grande agilité et autonomie, mais aussi une plus grande responsabilité dans l'exécution des ressources avec l'application des normes sur les contrats de la loi 80 qui situent au niveau des gérants et administrateurs la mise à disposition des ressources et leur exécution.
- Il prévoit l'incorporation des fonctionnaires distritaux dans la carrière administrative nationale pour atteindre une plus grande indépendance technique.
- Il attribue à l'administration des compétences pour se restructurer et déléguer des fonctions.

En suivant les principes constitutionnels sont renforcés les mécanismes de contrôle et participation de la communauté avec la création dans toutes les entités d'un bureau de contrôle interne et d'une *veeduría ciudadana*, comme organismes distritaux nouveaux dans ce domaine.

Il crée le cadre légal pour la participation du secteur privé dans l'accomplissement des fonctions publiques, comme les services publics à domicile et le transport de masse, entre autres.

D'un point de vue conjoncturel, le nouveau statut permet à la ville d'assurer le financement d'un plan de voirie qui a représenté un investissement entre 1993 et 1994 de la taille du budget de revenus courants de l'administration centrale en 1993, non seulement par la réaffirmation légalisée de l'imposition au bénéfice général mais aussi par l'obtention d'un *cupo* extraordinaire d'endettement déterminé par l'ampleur des ressources engendrées par la réforme.

Il adopte la réforme fiscale, qui inclut des aspects tributaires, budgétaires et financiers, et de l'administration des finances.

On voit donc que les objectifs centraux de la réforme consistaient en l'assainissement des finances "distritales" et la modernisation de l'administration et de la gestion fiscale.

Plus précisément, quelles ont été les mesures prises dans le domaine de l'administration afin d'appliquer les principes du nouveau statut (on ne détaillera pas ici celles adoptées dans les finances)?

- la rénovation du SISE ("*Centro distrital de Sistematización y Servicios técnicos*") qui avait été créé dans les années 70 mais était devenu inadéquat, avec une base d'informations commune à tous les secrétariats;
- une autre gestion des ressources humaines;
- la simplification des procédures;
- le recours à la planification dite stratégique.

Cependant l'organigramme de l'administration proprement dite (la structure, les départements) n'est pas fondamentalement remis en cause par rapport au schéma initial de 1968 (voir les deux organigrammes en annexe). On continue à y différencier les secteurs suivants:

- la mairie "majeure";
- le conseil au sein duquel on doit distinguer trois commissions: plan, gouvernement et budget, mais aussi des groupes de travail notamment sur la conservation, le plan de voirie, l'aménagement des limites de la ville;
- les secrétariats;
- les départements administratifs comme le DAPD;
- les entités décentralisées comme la CVP, la EEB.

Ce sont plutôt les fonctions et les relations de pouvoir qui sont redéfinies. Et d'autre part, apparaissent localement les binômes "mairie d'arrondissement - JAL".

Trois ans plus tard, à côté des effets positifs d'un assainissement et d'une amélioration indéniables des finances, quel bilan dresse-t-on?

- La décentralisation financière n'a pas été accompagnée d'une décentralisation administrative.
- La carrière administrative n'a pas vraiment été mise en place.
- L'actualisation technologique encore inégale et très insuffisante.

Comment le maire actuel avec son nouveau plan s'est-il adapté à cette nouvelle configuration?

Fondamentalement, le schéma n'a pas changé; toutefois, il y a (eu) des projets de supprimer, créer, refondre entre elles certaines entités (par exemple: on a parlé récemment de la création d'un secrétariat de l'espace et du temps publics, reprenant ceux qui ont à voir avec la circulation, les travaux publics, l'IDU, le DAPD, etc.). D'autre part, en tout cas dans certaines entités, un plan de réduction du personnel assez massif (on parle de 5000 employés) est en cours, visant à éliminer le personnel peu qualifié et à favoriser et renforcer le qualifié.

Très récemment, a été envisagée une réforme de ce statut devant permettre une meilleure harmonisation dans l'interaction des différents niveaux territoriaux et politico-administratifs (cf. séminaire à ce sujet à l'Université Externado en juillet 1996 en présence de Castro et Mockus ainsi que de nombreux politiques).

- **Le plan “*Formar ciudad*”**

Bien que ce plan est postérieur à la réalisation des enquêtes sur les formes de mobilité, nous le présentons ici car il met bien en évidence les préoccupations actuelles.

C’est le premier effort de planification transversale proposé à la capitale. Le plan privilégie les stratégies et non les secteurs (ce qui se fait traditionnellement dans le pays). Il s’organise de manière à ce que chaque projet réponde à une des six priorités et soit compatible avec la politique sectorielle de l’entité qui lui correspond.

On y distingue six grands axes: culture citoyenne, environnement, espace public, progrès social, productivité urbaine et légitimité institutionnelle.

Il y eut un conseil territorial qui a permis l’expression de toutes sortes de commentaires sur le plan. Néanmoins, il a fallu définir des priorités, les “mégaprojets”: plan intégré de transports, récupération du *rio Bogotá*, développement des limites occidentales de la ville, infrastructures métropolitaines Santafé 1 (police), plan d’action sociale en santé, éducation et emploi, et sécurité civile.

Il est clair que ce sont des champs dans lesquels les initiatives demandent pour être pensées et mises en oeuvre une durée qui dépassent un mandat (rappelons qu’il n’est jusqu’à présent que de trois ans), dans la mesure où il est nécessaire d’établir des consensus et des engagements avec les différents acteurs situés à tous les niveaux du plus haut (la nation) au plus bas (les associations civiles de base).

Pour réaliser le plan on considère que l’effort tributaire de la ville n’a toujours pas atteint ses limites. Par rapport aux ressources humaines de l’ensemble de l’administration, qui, comme on l’a déjà vu, représente un coût énorme, il a été décidé de les réduire massivement (en novembre 1996 il était prévu de licencier 5000 employés), mais aussi d’investir dans du personnel qualifié déjà présent ou à embaucher.

Le plan prévoit également de lutter contre la dispersion et le manque de capacité institutionnelles (c’est en particulier le cas pour le plan de transport)³⁷.

Par contre, il faut souligner que la question de l’aire métropolitaine y est peu traitée.

- **La relation entre le maire et le conseil**

Dans ce nouveau contexte (redéfinition des pouvoirs et nouveau maire dit apolitique), quel est l’usage des institutions? Comme on vient de l’évoquer, cet aspect est assez délicat, épineux, conflictuel, puisque le nouveau statut organique a principalement visé à redéfinir la

³⁷ Cf. les chapitres de Julio Roberto Piza et Antanas Mockus dans *Las finanzas del distrito capital*, 1995.

relation entre maire et conseil en cherchant à réduire le poids du Conseil sur les entités dites décentralisées (entreprises de services publics).

L'actuel maire a également cherché à réduire le nombre des fonctionnaires et à changer leurs profil professionnel et niveau de qualification, ou bien à briser l'entrisme des politiques au sein des départements de l'Action Communale (qui fut menacé de suppression et qui était devenu un relais entre la classe politique et les JAC - "*Juntas de Acción Comunal*") ou la Planification "distritale". Projets qui n'ont bien évidemment pas toujours été appréciés par le Conseil. Il est encore tôt pour évaluer les effets de ces tentatives de changement; surtout il est difficile de prévoir ce qui en restera par la suite (à peine trois ans face à plus de vingt ans).

- Les discours

Nous allons présenter les pratiques et discours des différents acteurs face à la nouvelle configuration organisationnelle qu'a engendré le nouveau statut organique, mais aussi face au nouveau maire.

Ce nouveau système est donc de récente application; en outre, avec l'actuel maire sont arrivés des acteurs d'un autre profil et des intentions de pratiques différentes, ce qui rend une appréciation des nouvelles structures assez particulière.

Il s'agit ici non tant d'évaluer chacun de ces niveaux en soi, mais plutôt d'examiner comment ils s'articulent entre eux, un des leit-motiv étant le manque de coordination engendrant le parachutage de mesures inadéquates. Nous étudierons ces relations dans la mesure où elles sont déterminantes dans la mise en oeuvre de la décentralisation, lorsqu'elles sont souvent critiquées pour être inexistantes, peu efficaces, manipulées, contrôlées. Il est également intéressant d'examiner ce qui se passe au plan local, des quartiers, censés être ceux où existent les canaux les plus directs de la formulation des besoins de la communauté.

Nous aborderons donc les relations mairie - conseil, mairie "distritale" - mairie d'arrondissement, mairie d'arrondissement - JAL, action communale - JAL - conseil, etc.

• La réorganisation politico-administrative

Quels ont été et sont les discours qui ont accompagné le projet de nouveau statut organique, son adoption et sa mise en oeuvre? Nous reprendrons ici les propos du moment, en très grande partie ceux de son auteur, Jaime Castro, qui, bien évidemment, le défend, le justifie, et très ponctuellement ceux de quelques conseillers.

Pour Jaime Castro (Jaime Castro, mayo 26 de 1991, *Lecturas Dominicales*, p.8-9) la justification initiale de ce changement est basée sur la nécessité d'une redistribution des

pouvoirs (plus participatifs, plus décentralisés) et d'un assainissement des finances. Il s'agissait de:

- Rompre avec le clientélisme principalement à l'oeuvre au sein du conseil, lequel pouvait contrôler aussi bien le maire que les entreprises de services publics en donnant moins de pouvoir au conseil et davantage au maire (l'actuel maire s'y est d'autant mieux plié qu'il pouvait recourir à certains dispositifs qui lui permettaient d'aller au-delà de certains blocages provoqués par la classe politique traditionnelle au début de son mandat; il dit qu'aujourd'hui existent de nouvelles règles du jeu au sein du conseil moins marquées par le clientélisme).
- Créer des espaces démocratiques au sein des arrondissements, notamment avec les JAL ("*Juntas Administradoras Locales*"), bien qu'il y ait le risque d'y voir se reproduire les mêmes problèmes qu'au conseil dans la mesure où ses membres ont de toute évidence cherché à investir ces nouveaux espaces.

Il existe peu de littérature "objective" sur le statut et encore moins sur la relation maire - conseil. Des critiques parfois virulentes ont été faites à ce nouveau statut provenant bien évidemment du Conseil mais aussi de la base en estimant que les JAL ne sont pas de réels espaces d'ouverture démocratique. Ce sont souvent des critiques peu argumentées. Néanmoins, il vaut la peine de mentionner celle, un peu moins radicale, de Carlos Ronderos, lui-même conseiller mais aussi universitaire (*El Espectador*, 25 juillet 1993).

Selon lui, Castro a cherché à donner au Conseil (constitué de 28 conseillers et six commissions permanentes) le seul statut politique (et non technique) comme l'a le Congrès de la République. Cette conception se référerait à une méconnaissance du fonctionnement interne du conseil et du travail qui s'y opère. Par contre, il apprécie la fiscalité à la fois plus large et plus souple qu'instaure le nouveau statut. En matière de décentralisation, il considère qu'elle est relative dans la mesure où les plans d'investissements sont approuvés par le "*Concejo de Planeación económica y social*" dont est membre le maire. Ce qui laisserait peu d'autonomie aux décideurs locaux. Toutefois, avec le renforcement de la "*Contraloría*" et de la "*Personería*" et la création d'une "*Veeduría*", les canaux de participation et contrôle populaires sont assurés. Il relève que la voie est ouverte à la privatisation des entreprises de services publics ou tout du moins à une économie mixte. Mais cet accord ne prévoit ni l'établissement de relations entre Bogota et l'aire métropolitaine, ni la promotion du développement économique, ni, selon lui, la mise en oeuvre d'un processus de planification stratégique, considéré comme nécessaire, voire incontournable. Il conclut en soulignant qu'il se serait donc agi de répondre principalement à des principes politiques et fiscaux mais non à une conception sur le développement spatial et économique de la ville et à une vision moderne de l'administration et du serviteur public (il dit n'avoir rien trouvé sur la carrière administrative - note: sur ce dernier aspect les avis divergent).

Dans les entretiens avec d'autres conseillers, plus récents, ont été évoqués d'autres aspects, des obstacles à l'application de ce nouveau dispositif:

- Le poids de la structure sociopolitique traditionnelle, comme déjà souligné avec Florez.

- La corruption au niveau local qui, selon Pedraza, se manifesterait dans les JAL.

- **Le maire actuel et sa politique**

Il est assez difficile de trouver une opinion sur l'actuelle fonction du maire, celle-ci étant occultée par la personnalité, le projet, les méthodes, du maire en poste, Antanas Mockus (c'est lui qui sera ainsi mentionné ou évoqué à chaque fois dans cette partie rédigée avant sa démission; cependant il faut souligner qu'il a été remplacé - non par élection mais par nomination - par l'un de ses bras droits, Paul Bromberg, qui continue d'appliquer exactement la même politique).

De telle sorte que l'on se trouve en général face des positions assez diverses voire opposées: d'une adhésion qui au moment de l'entretien (peut-être ce serait différent aujourd'hui) pouvait être quasi inconditionnelle provenant de personnes apparemment non impliquées dans le système politique classique, à une méfiance, sinon rejet exprimés cette fois par des membres de la classe politique traditionnelle; toutefois, entre ces deux extrêmes on trouve des attitudes mitigées.

Vu par la mairesse de Chapinero, Golde:

“Comme disait le poète Machado, “le chemin se fait en marchant”. Malgré les nombreuses résistances, les mentalités peuvent changer peu à peu. Le discours d'Antanas ne laisse pas les gens indifférents. En dépit de la brièveté du mandat du maire, il restera des traces. On a toujours beaucoup sous-estimé les capacités des gens à assimiler de nouveaux discours et d'autres comportements, ce qui peut favoriser les changements dans la gestion de la ville. Si, dans les strates aisées, le scepticisme domine, on perçoit néanmoins des changements. La force de cette nouvelle équipe réside dans le fait qu'elle n'a aucun engagement politique (au sens traditionnel).”

Vu par un gérant d'une entité “distritale” mais également sympathisant avec le maire (il n'en sera pas moins “démissionné” par celui-ci par la suite), López:

“Un aspect très important de l'actuelle administration du district est l'absence d'interlocuteur: tout le milieu politico-institutionnel non contrôlé par le maire est contre lui: la classe politique traditionnelle (des deux partis) dans le Conseil du district ou à l'échelle nationale (même le vice-ministre au Logement, Développement Urbain et Eau Potable, a priori plus ouvert aux perspectives alternatives). Néanmoins, le trait commun à toute l'équipe du maire est d'être apolitique, ce qui semble être un lien assez fort entre ses membres pour pouvoir dépasser les différences qui existent entre eux aux niveaux professionnel et personnel. Ce qui est mon cas avec Alberto Villate, le directeur du DAPD, en particulier au sujet des quartiers construits par la CVP mais pas encore légalisés, bien que les démarches aient été entamées il y a des années. La cohésion du groupe se renforce dans les réunions de travail officielles (par exemple, les conseils du gouvernement, une réunion récente autour des formes de négociation, les réunions de coordination du mercredi à la EEB), ou officieuses organisées parfois par le maire lui-même (par exemple, le petit-déjeuner à l'aube du 15 décembre avec un chœur polyphonique chantant des cantiques de Noël, des sorties).”

Vu par deux conseillers opposés, le premier, Pedraza, un pilier du système politique traditionnel:

“Il manque à Antanas Mockus de l’expérience politique, il ne sait pas gérer. En ce qui concerne l’administration municipale actuelle, on sent que le maire a pris conscience du besoin d’avoir un concept de la ville, lorsqu’il parle de “former la ville”, en cherchant à introduire des signes. Mais cela reste pour le moment très théorique et peu appliqué. Toutefois, le problème a au moins été posé.”

Et, le second, Florez qui s’inscrit dans la mouvance Mockus:

“En ce qui concerne l’administration municipale actuelle, on sent que le maire a pris conscience du besoin d’avoir un concept de la ville, lorsqu’il parle de “former la ville”, en cherchant à introduire des signes. Mais cela reste pour le moment très théorique et peu appliqué. Toutefois, le problème a au moins été posé.”

- **Le conseil**

Le conseil est une institution “sacrée” qui a été ébranlée à plusieurs reprises au cours de ces dernières années, mais qui semble par ailleurs partiellement se renouveler; pour le maire il est en cours de recomposition dans un sens positif. Il peut donc être aussi bien défendu avec ardeur que violemment critiqué pour être le “temple de la *politiquería*”.

Pedraza qui est un pilier du conseil, six fois réélu, bien évidemment fidèle défenseur de cette institution et de sa mission, et qui fait actuellement partie de la commission “*plan vial*”:

“Non seulement le Conseil prend des mesures coercitives, mais il cherche également à adapter la législation. Au niveau du budget, on autorise des crédits qui sont liés, par exemple, aux programmes de logement de Ciudad Bolívar. On cherche à équilibrer les investissements, à respecter l’esprit social de la Constitution de 1991, en ce qui concerne les besoins de base insatisfaits (par exemple: modification du 14-31 décembre 1968). On débat également au Conseil les normes sur l’usage des sols, qui créent beaucoup de conflits.”

Florez qui, à l’inverse du précédent, est pour la première fois au conseil et s’inscrit plus ou moins dans la mouvance de Mockus, a un discours très critique sur le fonctionnement et de la ville (déjà cité auparavant) et de ses institutions:

“Le Conseil ne peut être le reflet de la société de Bogota, car non seulement l’Etat, mais aussi la société elle-même, est faible. 60% de la société civile est “déconnectée”, elle s’approprie la ville de “son côté”, officieusement. Il faut prendre en compte l’attitude de la classe politique traditionnelle, encore très forte, qui représente une affaire; le clientélisme fait que l’homme politique se contente de l’offre minimale de services. On n’a pas créé de relation stable entre les hommes politiques et les citoyens. C’est ce que montre le bureau d’un conseiller municipal: il n’est pas fait pour travailler, étudier mais pour négocier, faire du chantage. Les hommes politiques donnent du travail: c’est le système de la corruption, des faveurs, qui entraîne très peu de professionnalisme.”

- **Relations maire - Conseil**

Surtout au début du mandat de l'actuel maire, cette relation s'est dégradée et fut très tendue. A travers elle se cristallisait la relation entre un nouveau discours et l'ensemble de la classe politique traditionnelle en grande partie associée à de puissants intérêts économiques.

Rappelons que pour López, entre autres difficultés, est apparue le problème de l'absence d'un interlocuteur:

“tout l'environnement politico-institutionnel qui n'est pas contrôlé par le maire est contre lui...”

et il souligne que:

“Traditionnellement, le Conseil peut influencer la nomination des gérants des entités décentralisées, en particulier des entreprises de services publics et, par conséquent, par le biais des personnes nommées dans le contrat d'embauche. Mais aujourd'hui, le processus de nomination est très contrôlé, ce qui a beaucoup dégradé la relation entre la mairie et le Conseil.”

• Le rôle du maire d'arrondissement

Il s'agit là d'un poste nouveau et encore plus pour les personnes qu'y a nommées le maire, généralement non préparées pour l'assumer. En général, elles se plaignent de devoir être confrontées, d'une part, à l'acquisition de compétences et tactiques nouvelles et, d'autre part, au poids et à un certain contrôle de la part de la classe politique traditionnelle très attentive à n'importe quel faux-pas de leur part (sentiment généralement partagé par l'ensemble des membres de l'équipe du maire). L'autre aspect souvent souligné est l'absence de ressources techniques et humaines locales ou bien de coordination institutionnelle avec les autres niveaux de l'administration “distritale”, surtout si l'on tient en compte le fait que certains arrondissements sont au moins aussi importants numériquement que certaines villes moyennes, lesquelles ont des modes de gestion autrement plus développés.

Pour León,

“La décentralisation n'a pas encore eu lieu dans le district. Le maire d'Usaquén gère une population équivalente à celle de Manizales (ville moyenne de province) mais n'a pas le même pouvoir que le maire de cette ville. Il n'existe pas de réelle volonté de changer les choses chez ceux qui ont le pouvoir, sauf Mockus. Le particulier prévaut sur le général. Tous les hommes politiques sont contre moi, et ils sont prêts à demander qu'une enquête soit menée sur ma gestion, en s'appuyant en plus sur les moyens de communication. Il faut beaucoup lutter dans ce “jeu”, tous sont contre toi. On manque de gens formés. Moi, heureusement, je suis avocate et je travaille dix-huit heures par jour. Ce travail ressemble parfois aux échecs. En tant que femme et jeune, c'est peut-être plus difficile avec les personnes plus âgées. Je vois que les autres essaient avec moi plusieurs tactiques, comme par exemple, le paternalisme.”

D'autres soulignent que le principal problème est la faiblesse des ressources économiques propres à l'arrondissement (selon une étude de Vicente Samudio, chercheur du CINEP, ces ressources représentent moins de 2% du budget du district et elles financent en grande partie des travaux d'infrastructure de base), lesquelles, en outre, seraient en déphasage avec les

besoins réels puisqu'elles sont calculées sur la base du nombre d'habitants donné par le recensement souvent remis en cause.

Selon Suarez:

“Pratiquement aucune ressource n'est perçue localement, il s'agit plutôt d'une redistribution par l'administration centrale des fonds qui correspondent, pour l'ensemble des 20 localités, au 10% du budget du district. On donne à chaque localité une somme établie en fonction de son nombre d'habitants. Dans le cas de Bosa, le recensement semble avoir de loin sous-estimé ce chiffre: environ 230.000, alors que ce serait plutôt 500.000. La transition démographique n'a pas été aussi forte à Bosa.”

• Le rôle de la JAL

En toile de fond figure le thème de la participation communautaire que consacre la nouvelle constitution et que cherche à mettre en oeuvre le nouveau statut organique avec la mise en place des JAL³⁸.

En même temps, les mouvements sociaux ne sont plus ce qu'ils ont été (l'organisation de l'action communale dans les années 60 et 70 avec, en particulier, la mobilisation durant le projet de création de la Avenida de los Cerros), mais ils peuvent être parfois très violents (récemment à Ciudad Bolívar ou par rapport au relogement des recycleurs d'ordures ménagères à Bosa puis Suba, ou face à la mise en place de la nouvelle stratification socio-économique).

Un débat est sous-jacent autour de la fonction même de la JAL: s'agit-il d'une instance ou d'une autorité de planification? Des éléments de réflexion sont apparus dans les entretiens quand est abordé non tant le thème de la JAL en soi sinon celui de ses relations avec les autres institutions ou de la perception qu'en ont les représentants de ces autres institutions.

• La JAL vues par les maires d'arrondissement

Que savent les maires de la JAL et de ses édiles? Dans certains cas les maires connaissent bien certains édiles pour avoir certaines affinités sociales ou professionnelles (c'est le cas, par exemple, à Usaquén). Dans d'autres cas la perception est globale, mettant tous les édiles dans un même paquet de “*politiqueros*”; c'est le cas de la mairesse de Rafael Uribe (laquelle est arrivée à ce poste après qu'il y ait justement eu un affrontement violent entre la JAL et le maire qu'elle remplaçait):

“De plus, il me semble évident que la JAL est une reproduction en miniature du Conseil, avec tous ses défauts, le poids de la politique politicienne, du clientélisme. Ça n'a pas changé. Les édiles ne

³⁸ Il existe diverses évaluations des JAL, notamment une enquête du DAPD, une étude de José Vicente Samudio (CINEP) et un texte de Fernando Rojas, édile de la JAL de Chapinero, à partir d'une réflexion sur les modalités d'élaboration du plan de développement de cet arrondissement.

sont pas préparés pour assumer leur tâche. Mais je ne connais pas encore les tendances politiques présentes dans la JAL.”

Par contre la mairesse de Bosa sut caractériser la composition de la JAL en termes d'âge et de professions ou expériences:

“La relation avec la JAL est basée sur un processus de conciliation. [Peut-être en raison de sa jeunesse], il n'y a pas dans la JAL de personnes âgées: une seule a plus de 50 ans, les autres sont jeunes. 80% d'entre eux ont suivi des études supérieures: 3 avocats, 1 comptable, 1 ingénieur, 1 mathématicien historien et 2 leaders, l'un est de Bosa et est l'intermédiaire avec les *parceleros*.”

En ce qui concerne à présent la relation-même entre maire et JAL, aspect qui n'est évoqué que dans les réponses à une question portant directement sur ce sujet, les relations sont en général plutôt difficiles. En effet, les actuels maires se disant “apolitiques” (ils sont choisis par le maire dans une liste proposée par la JAL), tandis que les JAL continuent d'être marquées par le système politique traditionnel. Le rapport de force est parfois violent (nous venons de mentionner le cas de l'arrondissement Rafael Uribe U. où la JAL a réussi à faire partir le maire); mais il y a des situations qui, à l'inverse, semblent être plus harmonieuses (encore que les versions d'une partie ou de l'autre ne coïncident pas toujours).

Aux yeux de Golde, dans le cas de Chapinero:

“La relation avec la JAL est très compliquée, ici comme dans d'autres localités (c'est comme la reproduction en miniature de celle entre le maire et le Conseil du district). Sa composition est très diverse, on trouve des gens issus de toutes les strates, mais moins des strates basses. La JAL fonctionne avec un système traditionnellement politicien, avec des gens qui sont là pour gagner autant d'argent que le maire, mais sans rien faire. Ils veulent tous être partout (comme, par exemple, lors de l'élaboration du plan de développement, alors que seuls un représentant du DAPD, deux de la JAL et le maire doivent normalement former le comité); mais ils n'apportent pas grand-chose. Heureusement, on trouve quelques personnes qui, elles, travaillent de manière positive.”

Pour Suarez, à Bosa:

“La mairie possède une certaine “autonomie” (les guillemets sont de Suárez), mais avec des ressources limitées qui ont servi principalement au renforcement de la JAL. La relation avec la JAL est basée sur un processus de conciliation. En ce qui concerne les ressources, le maire est le représentant légal du Fonds de Développement à travers duquel s'effectuent les contrats et les consultations. La JAL joue un rôle d'inspecteur dans l'application du plan d'investissements.”

Et selon León, dans le cas d'Usaquén:

“Les relations avec la JAL me semblent fragiles, mais elles sont très bonnes; on peut déléguer, on y trouve des gens très responsables; ceux-ci représentent la voix du peuple, ce sont des intermédiaires. C'est comme un “mariage conventionnel”, par exemple dans le cas du plan de développement, je prends ma décision après qu'ils ont approuvé le contenu.”

- La JAL vue par les édiles

Nous rapportons ici tout d'abord une vision générale exprimée par un édile qui a précisément cherché à étudier les JAL dans leur fonctionnement d'un point de vue assez objectif, avant de voir celle, plus spécifique et plus partielle, de deux édiles au profil très différent (un "vieux" de la politique en secteur populaire et un jeune loup, cadre dynamique, apparemment issu de la grande bourgeoisie, qui vient d'arriver dans cet univers).

Rojas est un des membres les plus intéressants de la JAL de Chapinero au dire de la mairesse (ce que sa trajectoire nous a confirmé: passé militant de base ayant aussi une réflexion sur cette expérience et ayant collaboré à l'équipe urbaine du CINEP); il nous présente un tableau très complet du rôle des JAL avant de voir celui plus spécifique de celle de Chapinero:

"Tout d'abord, un éclaircissement très important selon moi: les JAL n'agissent pas dans le domaine du logement, mais par contre, dans celui de l'économie locale, les services publics, la consolidation des organisations civiles (rôle destiné à mieux contrôler la dimension politique, mais pas dans le sens des campagnes électorales), la déconcentration des fonctions (qui ne se définit pas encore à partir de la base, c'est-à-dire que le processus de décentralisation de Bogota n'inclut pas encore l'intégration de propositions autour des politiques du district, qui viendraient de la communauté elle-même par la biais des JAL).

Les JAL à Bogota sont beaucoup plus indépendantes que dans la plupart des municipalités colombiennes. On oublie que nous sommes les chefs des maires, un "para-Etat". Nous devons être au courant de tout ce qui se passe dans la localité et décider de tout. Nous sommes comme une action communale, mais plus vaste.

Les JAL sont une sorte de gouvernement d'alliances. Dans le cas de Chapinero, nous sommes 7 édiles avec chacun nos différences, ce qui, dans la planification, dans le processus d'élaboration du plan de développement, a créé beaucoup de distorsions, de malentendus sur le rôle du maire local, du maire de la ville et autres instances.

Les JAL n'ont que très peu participé à la définition des politiques de caractère local. On s'intéresse plutôt de très près à l'usage qu'on doit donner aux ressources. Dans le cas de Chapinero, nous intégrons 0.6 centimes pour chaque 100 pesos qui arrivent dans le district. Ce qui est une misère, 1400-1500 millions de pesos, très peu comparé aux besoins de la localité. Si l'intérêt des JAL se concentre là-dessus (et dans le meilleur des cas, celui de Ciudad Bolivar, il s'agit de 5 centimes pour chaque 100 pesos), alors nous sommes perdus, car, pendant ce temps, nous ne nous sommes pas rendus capables de dialoguer avec l'administration.

Les JAL ne sont pas le reflet de la réalité socio-économique de la localité, mais des partis politiques. Elles ne constituent pas un espace de réflexion sur le futur des localités. Elles restent marquées par le système traditionnel des faveurs, que les édiles pouvaient facilement gérer: il s'agissait de résoudre des petits problèmes tout de suite.

En règle générale, les édiles n'ont pas beaucoup changé. A Bosa, ce sont presque tous les mêmes. Ici, c'est exceptionnel, il n'y en a que deux qui appartenaient à l'administration antérieure. Le profil de l'édile est le suivant:

- c'est un ancien employé de l'Etat;
- il est lié aux organisations populaires communales;
- il exerce déjà un type de *leadership*;
- il est élu avec des votes très localisés (dans mon cas, je sais qu'en dehors des quartiers populaires où je suis très connu, j'ai obtenu 100 votes de Rosales sans avoir aucune idée de qui a voté);
- il a suivi des études supérieures (ingénieur civil, avocat, etc.); il existe une idée répandue selon laquelle ce sont des gens "intelligents", car eux seuls peuvent assumer ce genre de poste; c'est pourquoi dans les campagnes, ils essaient de montrer des curriculum vitae remplis de diplômes;
- il peut faire d'importants investissements dans les campagnes (on continue d'appliquer les formes traditionnelles de conquête électorale: réunions populaires, fêtes, dîners, cocktails, etc.).

Les édiles (sauf ceux qui ont voulu faire partie d'un cercle d'information) ne savent pas très bien (et les gens encore moins) quelles sont les compétences de la JAL; il n'y a pas de formation de la part de l'administration du district. Parfois, ils exigent aux autres instances des choses impossibles à obtenir parce qu'elles n'ont pas les compétences pour y répondre. Mais de toute façon, la plupart d'entre eux se sentent très intelligents."

Pour Caro, dont on a pu dire qu'il était des plus "traditionnels" au sens de sa relation avec la politique, tandis que dans cette même JAL il y a des édiles au profil assez différent, innovateur:

"Nous sommes 9 dans la JAL. SI le recensement était actualisé, c'est-à-dire; comme le pense la mairesse, nous passerions de 230.000 habitants à 500.000, et il y aurait 11 édiles. Les différents courants politiques sont présents dans la JAL: 2 conservateurs, 4 libéraux, 1 civique, IUP, 1 mockiste. Il y a plusieurs commissions: le gouvernement, la planification, le budget, etc. C'est l'une des rares qui marchent comme cela devrait marcher. Il faut voir les choses ainsi: la localité est une entreprise et la JAL est son assemblée directrice. Je fais partie de l'association des JAL. Il y a eu récemment un remaniement des membres des JAL. Malheureusement, l'administration centrale "boycotte" le circuit des JAL; c'est la conséquence du Statut Organique qui est trop "dictatorial". Il faudrait une gestion directe des ressources."

Selon Baptiste à Usaquén:

"On sent une manipulation qui vient plutôt des strates basses, les hautes l'appliquant à un niveau supérieur, de sénateurs. Je suis chargé des problèmes de sécurité et de récupération des espaces publics. Même si les JAL devraient être plus attentives aux problèmes de la population, dans la réalité, le clientélisme n'a pas pu être évité. Les JAL devraient avoir un rôle plus social que politique, assumer une fonction de contrôle. [...] Le secteur public est trop mal préparé, il est très en retard comparé au secteur privé. Le niveau de formation est très inégal. Il existe une association d'édiles. Il y a eu une relation qui s'était établie entre la JAL d'ici et celle de Chapinero autour de travaux, mais c'est rare."

- **La JAL vue par les conseillers "distritaux"**

Pedraza rappelle que:

"J'ai pris part de manière très active au processus de décentralisation. Je crois qu'on a pensé beaucoup plus en termes politiques, au niveau des maires, mais que les gens n'ont pas été préparés (en particulier dans les JAL); le dispositif ternaire n'est pas bon. Par exemple, à Ciudad Kennedy, il y a déjà eu 4 maires depuis le nouveau mandat local. On devrait différencier les domaines et les niveaux d'intervention des JAL. Elles ne peuvent pas s'occuper de tout: par exemple, entre les routes et les espaces publics. Il est urgent de réformer tout ça."

En général, on trouve ce même commentaire sur le manque de clarté autour du réel pouvoir des JAL, sur la nécessité de redéfinir leurs fonctions, même si, dans ce cas, il peut être implicitement teinté politiquement: Pedraza est conservateur et aussi bien à ce titre que comme simple conseiller auquel le nouveau statut organique du district (conçu et approuvé par un maire et une majorité du conseil libéraux) a retiré pas mal de pouvoir, il peut être très opposé au dispositif dans son ensemble comme dans ses détails, en particulier le rôle des JAL.

- **La relation JAL - Conseil**

Cette relation serait plutôt spéculaire, ou bien de dépendance, les conseillers cherchant souvent à contrôler ces nouveaux espaces.

Baptiste, un peu en réplique à l'appréciation précédente (d'un conseiller sur la JAL) estime que:

“Le grand problème est le Conseil de Bogota. Les gens font plus confiance à l'édile de la JAL qu'aux conseillers municipaux. Mais une partie des fonctions des JAL dépend du Conseil, qui peut détourner les choses. Le Conseil n'a aucun intérêt à ce que marchent les JAL. Cela représente un obstacle au processus de décentralisation.”

Rojas pense, lui, que:

“Il manque aux JAL la capacité “corporative” en termes d'initiatives législatives au Conseil du district. Elles ne présentent aucun projet. La relation entre le Conseil et les JAL est très partisane, c'est-à-dire que les conseillers ont également leurs gens en place dans les JAL. Les JAL veulent être les protagonistes de la participation communautaire, elles parlent au nom de tous. Il est vrai qu'elles pourraient jouer le rôle d'intermédiaires de la participation citadine. Mais je ne crois pas trop au futur de la participation communautaire dans la planification du développement local.”

- **La relation maire d'arrondissement - maire du “district”**

On aborde ici seulement la relation dans le sens du bas vers le haut: il manque la perception de la même relation dans le sens inverse, tout du moins à partir du niveau du secrétariat de gouvernement (lequel est responsable des relations entre les locaux et le majeur).

En général, les mairesses (il n'a pu être possible d'interviewer un maire) ont toutes une bonne impression de cette relation, mais il faut replacer cela dans son contexte: toutes inexpertes elles se sentent appuyées par une autre femme qui s'est également présentée elle-même comme inexperte dans ce domaine, la secrétaire de gouvernement, mais avec une forte personnalité et donc du même sexe, tandis que l'image d'Antanas plane au-dessus, étant celui par lequel elles sont arrivées là avec la caractéristique commune de l'apolitisme.

Pour León:

“Avec la mairie de la ville, c'est autre chose; on partage des expériences avec le maire, la secrétaire de mairie est “très maman”, forte comme le sont les femmes de Santander [León en fait partie]. Pour moi, elle a été d'un grand soutien dans le problème des déplacés des zones à hauts risques.”

De même, Suarez estime que:

“Les convocations d'Antanas ont donné un élan à ces dynamiques. La relation avec la mairie de la ville passe par le secrétariat de mairie qui assume la coordination. Les 20 maires se réunissent chaque lundi.”

Et selon Guzmán:

“En ce qui concerne la relation avec la JAL, je suis assez tranquille car je ne suis pas passée par le processus normal (la proposition ternaire de la JAL au maire du district) mais par le secrétariat de mairie. Mon lien avec Alicia Eugenia Silva, responsable de cette entité, peut me faciliter beaucoup de choses. De plus, j’ai connu de près les pratiques courantes dans la mairie, les pressions diverses au niveau des secrétaires, bref, le poids d’une culture locale qu’il est difficile de changer.”

On sent donc un système de relations encore assez confus, contradictoire, en voie de recomposition mais toujours assez marqué par le système traditionnel.

- **Le rôle de l’action communale et des ONG**

Bien que le discours dominant actuel tourne autour de la décentralisation et de la participation de la communauté dans la prise de décision et le suivi des opérations et que les nouvelles structures visent à concrétiser cela, la communauté elle-même avec ses propres organisations, qu’elles soient civiques ou non gouvernementales est peu évoqué. De même cet aspect fut très peu abordé dans les entretiens, même si l’on demandait aux édiles de se situer aussi bien par rapport aux “niveaux” supérieurs qu’inférieurs. La relation avec le supérieur fut beaucoup plus développée que celle avec l’inférieur.

Probablement cet aspect est-il en train d’être redéfini actuellement avec l’entrée dans la phase d’élaboration des plans de développement de quartier, dans laquelle les JAC sont appelées à jouer un rôle important.

Pourtant dans le cas de Rojas, peut-être pour son passé militant, c’est bien l’action communale qui reste la référence de base quand on cherche à définir les missions des nouvelles instances comme la JAL:

“La JAL devrait être comme une très grande action communale.”

Pour d’autres comme Baptiste la communauté est surtout représentée par les ONG, non sans avoir quelques réticences à leur égard:

“Un grand nombre de liens unissent les JAL et les ONG, en matière de santé, d’assistance sociale, d’éducation, de culture, mais c’est problématique car il y a beaucoup d’opportunistes. En réalité, certains projets sont utiles aux entrepreneurs. Ça se passe plutôt par accord.”

- **Autres types de relations (arrondissements entre eux ou avec les municipalités voisines)**

Les relations entre arrondissements ou entre ceux-ci et les communes voisines semblent être toujours très déficientes. Elles s’établissent difficilement directement; il y a d’autres biais passant par l’administration centrale mais donc plus complexes et difficiles.

Suarez estime que:

“Il y a une certaine distance avec les autres secrétariats et les entreprises de services publics. Il n'existe aucun contact avec le maire de Soacha, sauf récemment mais c'est très ponctuel.”

Baptiste rappelle que:

“Il existe une association d'édiles. Une relation s'était établie entre la JAL d'ici [Usaquén] et celle de Chapinero lors de travaux, mais c'est très rare. Il n'y a presque aucun contact avec les localités et les municipalités voisines, sauf dans le cas de La Calera à cause des problèmes suivants: la guérilla dans les montagnes, les panneaux publicitaires entre La Calera et Sopó, le barrage de San Rafael, l'héliport. Il ne se passe rien avec Chía. Et il n'y a aucun contact avec la préfecture de Cundinamarca.”

Núñez, évoquant les relations interinstitutionnelles en général, souligne que:

“A peine existe-t-il un lien de concertation entre la Sabana et le district. Au niveau des services publics, dans le cas de l'eau, il y a eu une tentative de travail collectif entre Madrid et Mosquera, mais avec des heurts. De même entre La Calera, El Guavio et Sumapáz.”

6.3.2. La planification urbaine

6.3.2.1. Les faits

Comme on l'a vu dans notre survol historique de la planification urbaine à Bogota, depuis le “*plan regulador*” de 1949 et le “*plan integral de desarrollo urbano*” de 1972, il n'y eut aucune planification de Bogota en tant que telle (un plan d'urbanisme orientant le développement de la ville aussi bien dans son extension que dans ses zones existantes). Par contre, à partir du tout début des années 1990 se multiplient tant au plan national que distrital lois, décrets, accords, etc. dans le domaine de la participation communautaire et de la planification urbaine.

Au plan national: la loi 9, dite de réforme urbaine, date de 1989 (il existe un projet pour l'actualiser présenté à la fin de 1995 mais toujours pas officialisé), laquelle prévoit pour chaque commune l'élaboration d'un plan général de développement ainsi que d'un plan directeur avec un terme de 15 ans. La Constitution de 1991 consacre la démocratie participative et définit Santafé de Bogota comme district capital, lui donnant son autonomie. La loi 60 de 1993 ou loi de transferts de ressources et compétences consacre la décentralisation. La loi 128 de 1994 sur les aires métropolitaines, la loi 134 de 1994 sur la participation communautaire sont également promulguées. Par ailleurs, tandis que la durée du mandat des maires passe de deux à de trois ans ³⁹ surgit la loi dite de “vote programmatique” qui instaure le contrôle de l'accomplissement des promesses du candidat devenu maire.

³⁹ Un projet de réforme de la Constitution actuellement proposé par le gouvernement prévoit que ces mandats pourraient passer à 4 ans.

Au plan "distrital" il y eut des normes urbanistiques - à travers des accords, le 7 de 1979 et le 6 de 1990 - et le statut de Bogota - le 6 de 1992 - qui définissent les territoires, les usages qui peuvent en être faits et la répartition des pouvoirs. Mais aucun projet de ville, schéma de développement que ce soit dans le sens traditionnel rigide sur du long terme, ou dans le sens contemporain plus souple, flexible et ponctuel. Seules quelques tentatives avec diverses approches (soit plus juridiques et techniques, soit plus politiques et globales), certaines ayant abouties plus que d'autres:

- Au sein du même accord 6 de 1990.
- Avec le plan "*Bogota 2000*", entrepris à la fin du mandat de Castro, mais qui après une phase assez dynamique a été ralenti.
- Dans les plans de développement local (d'arrondissement) et leurs relations avec le plan d'ensemble, imposés par la nouvelle législation (bien que dans certains arrondissements comme Bosa, Suba ou Ciudad Bolívar, des plans avaient été élaborés antérieurement parfois de manière beaucoup plus complète).

Il faudrait également signaler d'autres plans comme celui de transport tout récemment proposé par l'agence japonaise JICA.

Nous nous pencherons ici principalement sur l'Accord 6 de 1990 pour être la seule mesure appliquée et dont les effets sont plus directement liés à l'objet même au programme de recherche dans lequel s'insère le présent rapport. Puis, en deçà de ces normes, nous analyserons la situation du DAPD, structure responsable de la planification et auteur de l'accord, puis l'une de ses principales actions, la légalisation des terrains. Parmi les autres mesures ou plans, mis en oeuvre postérieurement aux dynamiques de population observées dans ce programme et ayant des résultats très inégaux, nous évoquerons rapidement le plan "*Bogota 2000*" et non pas les plans de développement d'arrondissement (même si, par contre, ils seront abordés dans les discours).

- L'accord 6

Cet accord s'inscrit dans la logique de l'application de la loi 9 de 1989 à Bogota (avec un instrument qui est devenu quasi mythique celui de *banco de tierras* pas nécessairement le plus adapté à la situation locale, si l'on en croit V. Renard, expert dans le domaine qui, en outre, a suivi de près le processus de mise en place de ce système à Pereira, ville moyenne de l'ouest du pays).

L'élaboration de cet accord s'est faite avec la participation de la communauté non sans quelques difficultés notamment avec les *gremios* qui faisaient pression pour continuer d'avoir un contrôle assez grand sur le foncier (ce fut assez net quand il s'est agi d'appliquer l'accord au cas du secteur appelé "*los cerros*", zone naturelle qui de par sa situation aux abords de la partie sud de Usaquén est très convoitée).

A la différence de l'accord 7 de 1979, l'accord 6 de 1990 a introduit deux aspects importants: l'espace public et l'adéquation des structures urbaines aux services que la ville est censée offrir.

Quels en sont les principes et objectifs généraux?

Un des objectifs principaux est le maintien du cadre bâti urbain existant, avec la préservation des espaces publics, surtout quand il s'agit des patrimoines naturels et culturels, mais aussi l'intégration, la "formalisation", des quartiers dits "informels".

Pour ce faire, il s'agit d'abord d'actualiser les informations sur les modes d'occupation des espaces construits (en ce qui concerne les espaces publics, de l'ensemble au particulier, c'est-à-dire depuis le tracé jusqu'à, par exemple, l'une des caractéristiques les plus courantes dans de nombreux quartiers bâtis de maisons individuelles urbaines, l'avant-jardin) aussi bien dans les zones nouvelles liées à l'extension de la ville que dans les existantes souvent sujettes à des changements avec un phénomène assez marqué de densification et/ou dégradation. Puis, dans un second temps, établir une série de normes qui autorisent ou non tel ou tel changement dans les usages et densités du bâti.

Dans la structure même du texte de l'accord (voir schéma en annexe), sont distingués trois niveaux de zonification avec des objectifs propres à chacun d'eux:

1. Zonification pour la gestion des espaces publics: espaces naturels, voies, zones vertes et équipement, infrastructures et patrimoine culturel, avec, dans tous les cas, l'objectif de la conservation.
2. Zonification générale de l'ensemble du territoire distrital en "aires urbaines", "aires sous-urbaines", zones aux limites du périmètre, dont on vise l'incorporation, et "aires rurales" où l'on procède à la préservation des zones naturelles, et zonage pour la définition de programmes en termes d'adaptation des terrains, d'habilitation des terrains et de rénovation urbaine.
3. Zonification pour la définition d'usages des lots privés en différenciant des zones d'activités multiples, des zones d'activité spécialisée (résidentielle, institutionnelle, industrielle). Il s'agit donc ici d'actualiser la situation selon qu'il s'agissent de lots existants ou nouveaux et, dès lors, d'opter pour la rénovation ou le développement.

Il a été reproché à cet accord qu'il constituait une fois de plus un ensemble de normes sans qu'il y ait la référence à un plan urbain général, un projet, une idée de ville. C'est que, même si dans l'accord sont prévues différentes échelles de planification (le plan général de développement, le plan pilote, des plans sectoriels, des programmes de développement intégral et des plans de zones, le plan général d'investissements avec des plans directeurs et des investissements zonaux) et leur articulation, six ans après, certains de ces plans ne sont toujours pas effectifs et donc encore moins leurs effets sur la mise en oeuvre même de l'accord.

Autre reproche fut celui de la complication de la structure et de l'expression du document comme en témoigne une étude réalisée par l'Université Javeriana à la demande du Conseil "distrital" (d'autres universités ont été sollicitées pour en analyser d'autres aspects).

Mais, à côté de ces défaillances dans l'usage de l'accord comme instrument de planification, il faut bien souligner que ces normes visent donc non seulement la réglementation des usages des espaces et infrastructures, mais aussi la mise en place de programmes de développement et de rénovation au moyen d'investissements publics spécifiques. Un exemple: l'élaboration d'une politique d'acquisition des rives du rio Bogota afin de les arboriser. Autrement dit, l'accord devrait servir de cadre de référence pour la gestion tout autant que pour la planification.

En ce qui concerne les secteurs sub-urbains, est prévue la relocalisation des populations qui y résident, les aires ainsi libérées pouvant être intégrées comme aires urbaines seulement si elles sont destinées à la création d'espaces verts. Mais pour que cette intégration ait une reconnaissance juridique, doivent être réglementées la délivrance des permis de construire et l'amélioration, l'adéquation des secteurs illégaux, en passant par l'accord du DAPD et l'avis des entreprises de services publics.

A un plan plus spécifique la réglementation définit:

- Pour les lotissements ("*urbanizaciones*"): dans les espaces publics: les zones de réserves, les affectations des voies, les dimensions, spécificités et localisation des différents systèmes d'équipements; dans les espaces privés: le dimensionnement des lots.
- Pour les constructions: la volumétrie (hauteurs, distances avec le voisinage, saillies, cours et jardins), les équipements (importance, destination, localisation), le stationnement (proportion, dimensions, localisation); dans tous les cas, en jouant entre l'existant et les possibilités d'adaptation de celui-ci.

Une fois mis en place cet accord, plusieurs problèmes ont été posés:

- Une critique majeure fut qu'il n'y avait pas de contrôle de la croissance urbaine en dehors du périmètre: on ignore encore ce qui se passe dans les communes voisines, alors que Bogota y a crû largement. De même on n'y prévoit pas les relations avec d'autres échelles territoriales: le département, la nation.
- Ne sont pas pris en compte les mécanismes de concertation avec les différents acteurs pour la prise de décisions, la coordination interinstitutionnelle et la réglementation-même.
- On n'y envisage pas la nécessité de négocier avec l'Etat, au travers, par exemple, de la DNP (certes à ce moment-là n'existait toujours pas la "*consejería presidencial para Bogotá*").
- L'accord fonctionne seulement sur la base de délais à court et moyen terme mais n'inclut pas le long terme, comme l'exigerait une capitale.

- Il y manquerait un "schéma directeur" au sens français qui serait la référence de base dans la définition et des normes et des projets.
- C'est surtout l'existant qui est au centre des préoccupations et l'on voit très peu de mesures préventives face aux possibles changements futurs.
- On y trouve la référence à des concepts dépassés: la rupture ville-campagne, le zonage.
- La complexité ou plutôt la complication du contenu et de la forme de l'accord ne facilite pas sa lecture et donc son application, son contrôle par la citoyenneté et, en outre, peut favoriser une certaine corruption.
- Son application a engendré la multiplication de décrets qui se renvoient les uns aux autres.
- Alors que l'actualisation de l'information y est déterminante, il manque une structure fonctionnelle pour systématiser l'information sur le tissu existant.
- N'est pas prise en compte (pour avoir été conçue avant) la mise en place de la décentralisation vers les arrondissements.
- Il ne fut appliqué au début que dans les arrondissements de Usaquén, Suba et Chapinero et quelques secteurs ponctuels du centre de la ville (choisis pour avoir le plus grand nombre de demandes de permis de construire), qui sont certes les zones les plus sensibles aux stratégies immobilières.

Alors qu'il semble a priori permettre l'application au cas de Bogota des outils réglementaires et financiers de la loi No 9 de 1989 qui doivent faciliter l'intervention des collectivités publiques dans les marchés fonciers et immobiliers (droit de préemption, expropriation, "*enajenación voluntaria*", banques foncières publiques, etc.), de fait peu de mesures ont été mises en oeuvre dans ce sens. C'est le cas en particulier de la banque foncière laquelle, selon V. Renard, "dotée de larges prérogatives de puissance publique, peut en effet réaliser de larges bénéfices, mais [...] vraisemblablement en contribuant à emballer le marché, et en déformant éventuellement le zonage officiel". Aux yeux du même auteur, des contradictions comparables se retrouvent dans d'autres procédures foncières préconisées dans l'accord.

- Le DAPD

Le DAPD est une structure qui est très souvent l'objet de critiques tant de la part des acteurs publics comme de celle des acteurs privés: les entretiens avec les maires et édiles sont en général très négatifs mais aussi très peu argumentés. Les entretiens qui ont été réalisés auprès de fonctionnaires de cette institution, avec d'autres objectifs, ne permettent que de constater une certaine impuissance (au niveau du contrôle du construit) que semblerait pouvoir corriger le projet de décentralisation de cette institution.

A sa création, la mission de cette institution avait été définie dans les termes suivants:

- élaborer les plans et programmes d'amélioration urbaine;
- expédier des résolutions et licences sur lotissements et constructions qui se créent dans le district capital.

Aujourd'hui cette structure (voir organigramme en annexe) a 406 fonctionnaires dont 40 chefs de services, 86 professionnels spécialisés et 58 professionnels universitaires.

Les fonctionnaires du DAPD décrivent de la manière suivante le processus de délivrance des permis de construire, seconde mission principale:

“Il y a quatre étapes principales pour l'obtention du permis, qui peuvent prendre de quatre à six mois:

- localisation du terrain;
- étude des normes propres au secteur où est situé le terrain;
- création d'un dossier sous forme de fiche synthétique;
- examen et opinion.

Les services publics (égouts, eau, etc.), la CAR, l'OPES (commission des désastres) et bientôt el DAMA, interviennent également.

C'est au niveau des arrondissements (avec les maires et leurs conseillers et inspecteurs) que sont en principe assumées les tâches de contrôle; mais de fait elles sont peu effectives. Aux yeux de l'un de ses fonctionnaires:

La correcte réalisation du projet tel qu'il est présenté dans la demande de permis n'est pas contrôlée. Avant, cela se faisait au niveau du Secrétariat des Travaux Publics, mais pas de manière systématique; puis le Statut Organique de 1992 a décrété que cela se ferait au niveau des mairies d'arrondissement, mais cela ne marche pas. On pense à décentraliser la Planification du District afin de pouvoir concrétiser ce contrôle local.”

L'évaluation du DAPD est généralement négative pour les raisons suivantes:

- La corruption, indéniable bien que difficilement mesurable.
- La durée de l'approbation du permis de construire: plus de la moitié des chantiers commencent avant cette approbation...

Il n'exerce pas de réelles fonctions de planification, ce qui a conduit à créer (à travers le nouveau statut organique) le “conseil territorial de planification distritale” pour que ces fonctions puissent être assumées.

- Le processus de légalisation des terres

Rappelons qu'un des problèmes majeurs dans l'urbanisation de Bogota est l'occupation illégale de terrains généralement situés dans les quartiers périphériques. Cette situation a été d'autant plus dramatique qu'elle bloquait totalement toute intervention des pouvoirs publics, notamment des entreprises de services publics (voir encadré No 5) qui ne pouvaient équiper officiellement ces secteurs ou qui l'avaient fait mais à leur détriment car la consommation est parfois à perte avec le piratage du service non seulement pour des usages résidentiels, sinon

productifs. Nous revenons ici sur ce problème en présentant cette fois les prises de position et formes d'intervention de l'actuelle administration.

Les données récentes sont de diverse nature et non facilement comparables entre elles, d'une part parce que l'"unité" de base choisie (le quartier, le *desarrollo*, la surface, le lot, etc.) n'est pas toujours la même, et d'autre part parce que le secteur considéré peut être à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre urbain.

Une première source nous indique des données plutôt optimiste:

"On a estimé à 285 les quartiers qui sont nés irrégulièrement dans les différentes localités situées à l'intérieur du périmètre urbain et de services." [Ces quartiers sont situés à Usaquén, San Cristóbal, Usme, Bosa et Fontibón.] "De ceux-ci, 162 ont reçu l'approbation pour être légalisés." (*El Espectador*, 10 novembre 1996, 1F).

Et selon la même source, venait alors d'être approuvée la mesure pour que les 123 restants soient légalisés à leur tour.

Dans le "*Boletín No 0 del SIED - Sistema de información Estadística distrital*", à la date de 1994, 546 *desarrollos* (soit 151.783 lots ou 2.605 hectares) sont recensés comme étant à légaliser, 599 l'ayant été. Dans le "*Primer diagnóstico de las restricciones y oportunidades de la ciudad*" (DAPD, 1995), on lit:

"... la surface développée clandestinement à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre urbain équivaut à 18.5% de la surface comprise dans le périmètre de services et héberge 25% de la population actuelle. A la fin 1994, avaient été légalisés quasi 600 *desarrollos*, c'est-à-dire près de 52% des lots ce qui bénéficiaient à 886.000 habitants. [...] Dans le groupe de *desarrollos* clandestins, près de 60.000 lots occupés par 300.000 personnes se trouvent dans des zones à risques ou bien dans des secteurs du plan viaire, ou sous des lignes à haute tension ou aux abords de rivières."

Le processus de légalisation est déjà engagé depuis plusieurs années: au sein du programme dit "*Ciudad Bolívar*" on avait commencé à légaliser dans les arrondissements du sud de Bosa, Tunjuelito, Rafael Uribe U., Usme et San Cristóbal. Ce plan était accompagné de mesures au niveau du logement social.

La politique qui a été définie face à ce problème a donc été, après un certain laisser-faire ou bien quelques opérations ponctuelles de délogement ou de sanction des responsables de la situation (non tant les habitants sinon les intermédiaires), celle d'un processus progressif de légalisation qui, sauf dans les cas extrêmes d'occupation de terres dans des conditions de risques de désastres naturels élevés, semble être actuellement dans sa phase finale:

"Le 30 juin prochain, le maire de la ville, Antanas Mockus, rendra public un décret pour légaliser les secteurs marginaux ayant été recensés. [...] L'initiative est née d'un travail mené en commun par l'administration et le Conseil de Bogota, lesquels ont établi que les quartiers de la capitale du pays qui se trouvent déjà consolidés doivent être pleinement reconnus par la Planification. La mesure concernera 350 secteurs qui obtiendront la légalisation de leurs propriétés ainsi que des services qu'ils reçoivent à domicile. [...] Aucune démarche ne sera entreprise au sujet des quartiers installés au bord des rivières ou dans des lieux déclarés à hauts risques. [On] a proposé au maire que ceux-ci

soient relogés et qu'un contrôle des berges des rivières soit entrepris, afin qu'on ne construise pas dans une marge de 300 mètres. Par cette mesure, on cherche à éliminer les urbanisateurs pirates, étant donné que le gouvernement étudie une réglementation tendant à punir ceux-ci et à éviter qu'ils abusent les demandeurs de logement." (*El Espectador*, 25 mai 1996, 2F).

Toutefois, on a assisté parfois à quelques manifestations de regain d'autorité, comme ce fut le cas récemment (mai 1996) avec le même maire, face à des situations d'extrême gravité, conséquence du non-respect des normes par les occupants de terres. Ce fut particulièrement, après le cas d'Usaquén comme nous l'avons vu à travers l'entretien avec la mairesse, celui de l'inondation de quartiers en grande partie illégaux, mais aussi aux enjeux économiques importants (les *curtiembres*, les tanneries, de San Benito dans l'arrondissement de Tunjuelito), ce qui a complexifié la situation. Le maire s'est montré très strict sur les secours à apporter à la population, considérant que l'on pouvait ainsi reconnaître officiellement la situation d'illégalité:

"à ses yeux, en secourant on est en train de dire aux "envahisseurs" (qui sont la cause des inondations): tranquillisez-vous, vous pouvez continuer d'envahir, nous vous aiderons toujours. [Néanmoins] Mockus a expliqué que cette année son administration relogera 2000 familles des zones à risques naturels, mais il a dit que l'idéal serait que dans les programmes de logements sociaux on puisse inclure des places pour les relogés et que l'on n'ait pas à construire des quartiers spéciaux pour eux." (*El Tiempo*, Mayo 17 de 1996, 2E).

Il convient de souligner par ailleurs que ce problème s'est récemment reconceptualisé comme celui des limites de la ville où, de fait, sont localisés la grande majorité des quartiers illégaux. Probablement y a-t-il là un enjeu politique. En effet, s'il y eut un projet de l'administration "distritale" sur l'ensemble des limites (nord, orientales, occidentales et sud-orientales), seul l'occidentale semble être privilégiée au sein du Conseil distrital (il est difficile d'en établir la cause: une certaine urgence liée à la récupération du *rio Bogota* ou le fait que ce soit une zone moins difficile socialement que les autres), encore que ce projet a été de multiples fois reporté ⁴¹.

Ces diverses situations mettent en évidence la confusion de l'administration face à l'action: parfois existent les outils juridiques pour pouvoir les affronter mais ils ne sont pas pris en compte ou délaissés pour être impopulaires ou difficilement applicables ou, à l'inverse, la volonté d'intervenir mais l'absence de recours normatif.

- Le Plan stratégique "*Bogota 2000*"

En 1994, avec la coopération de la ville de Barcelone à travers l'agence TUBSA (et l'apport de Jordi Borja, sociologue et géographe urbain largement reconnu dans la sphère ibéroaméricaine), est engagée l'élaboration d'un plan stratégique pour le District nommé "Bogotá 2000". L'accent est mis sur divers aspects: la mobilisation de l'ensemble des acteurs sociaux (des secteurs public et privé, de la société civile), le recours à une démarche participative, l'accès à une proposition intégrale (considérant et combinant les dimensions

⁴¹ Au sein du conseil une commission travaille directement sur cette question et Pedraza, un des conseillers les plus anciens (conservateur), a proposé la réalisation d'un foro à ce sujet. (*El Tiempo*, abril 30 de 1996).

économique, sociale, environnementale, culturelle, politique et d'infrastructure) qui dépasse des propositions limitées à chacun des domaines de l'aménagement spatial, des normes juridiques ou de plan de gouvernement.

Différents enjeux sont identifiés:

- inscrire Bogota dans une économie internationale;
- faire de Bogota une ville sûre;
- récupérer l'environnement;
- récupérer l'espace public;
- organiser un système de transport qui corresponde aux nouvelles exigences du district;
- lutter contre la pauvreté en améliorant la couverture et la qualité des services publics;
- contribuer au développement institutionnel.

Le plan prévoyait une structure qui permettait de concrétiser la contribution des différentes forces sociales.

Une fois mis en place la structure, le processus d'élaboration était programmé de la manière suivante:

- définir le modèle de ville désiré;
- préciser les objectifs spécifiques propres à chacun des thèmes stratégiques du plan;
- définir les stratégies relatives à chacun des objectifs.

Puis il s'agissait de développer les projets en identifiant pour chacun d'entre eux: les objectifs, sa localisation, les institutions engagées, les coûts et modes de financement, la durée d'exécution, le type de gestion.

Dans l'étape de concertation divers axes d'intervention furent délimités puis au sein de chacun d'eux des thèmes plus spécifiques et des projets; ces axes furent les suivants:

- qualité de ville, qualité de vie;
- coexistence citoyenne pour une ville plus aimable et plus sûre;
- gestion publique, participation sociale et coopération public-privé;
- structure urbaine articulée;
- mobilité interne, accessibilité externe;
- économie compétitive au plan international et régional sudaméricain.

Au cours de 1996 a été annoncée la présentation de quarante projets. Toutefois, il semble que par la suite le processus se soit quelque peu essouffé. Tout récemment il aurait été relancé.

On trouve dans ce plan des aspects intéressants et assez novateurs dans le contexte de la planification bogotaine, en grande partie pour la mise en marche des procédures de concertation. De même les axes qui ont été proposés dénotent la recherche d'une certaine transversalité dans l'identification des problématiques. Il est bien sûr encore tôt pour voir les

effets concrets de ce plan, même si incontestablement il est en cohérence avec les prises de décision actuelles.

6.3.2.2. Les discours

Au sein des entretiens réalisés on peut dégager quelques grands thèmes qui permettent d'éclairer les faits et tendances que nous venons de présenter (nous ne reviendrons pas sur le processus de planification départementale déjà évoqué antérieurement):

- processus de planification urbaine dans le district;
- processus de planification urbaine dans les arrondissements;
- processus de planification urbaine dans les quartiers;
- les mesures face à l'occupation illégale des terres;
- représentation du processus de planification (ce dernier aspect étant sous-jacent aux antérieurs).

- La planification au plan "distrital"

Il existe un document ("*Formar ciudad - Primer diagnóstico de las restricciones y oportunidades de la ciudad. Fundamentos del plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, 1995-1998*") qui présente une évaluation du plan de développement 1992-1995 (Accord 31 de 1992) et dans lequel on mesure l'état d'avancement des projets annoncés, comme tels au sein des différents axes, puis au sein des entités responsables, et sont évaluées les raisons de la non-exécution de ces projets: financières, juridiques, administratives, autres, puis en les combinant, financières et juridiques, juridiques et administratives, financières et juridiques et administratives, financières et juridiques et administratives et autres. Les premières, les financières, dominant largement (68%).

Si cette évaluation établie à partir de nombreux indicateurs prétend être la plus objective, elle représente un essai récent et encore assez isolé, tandis que continuent de dominer les impressions plus subjectives au sujet de la planification dans le passé et le présent.

Bien que les impressions ne soient pas toujours complètement négatives (des essais de planification urbaine de qualité sont reconnus), elles permettent de dégager quels ont été les divers obstacles dans la mise en oeuvre des plans: l'inefficacité de la structure censée assumer ce rôle, le DAPD, le manque de contrôle du respect des permis de construire, l'absence de coordination entre le DAPD et les entreprises de services publics.

Ces problèmes sont principalement soulevés par Dever, le représentant du *gremio* des constructeurs. Selon lui,

"Si on regarde le texte du projet de Réforme Urbaine, et plus précisément les deux premiers articles [M. Dever les lit], on s'aperçoit que l'obligation pour les municipalités de plus de 50.000 habitants d'avoir un plan de développement, est posée. Pourtant, Bogota n'en a pas encore; il n'y a que des normes, et non des plans pour les services, les réserves foncières. C'est pourquoi on ne peut pas

faire d'expropriations, ce qui est contraire à une politique de logement d'intérêt social. Bogota n'a pas de plan de développement.

Il y en a eu un avec Le Corbusier. La planification ne peut pas être statique. A Bogota, les quartiers résidentiels deviennent des magasins, des bureaux. Les gens font pression pour que ces changements d'usage aient lieu. Il y a eu des quartiers qui se sont faits sans aucun service. Il n'y a jamais eu de plan de développement intégral par manque de pouvoir fort.

La situation est très différente dans des villes comme Medellin. Ici, les gérants des entreprises de services publics sont plus puissants que le directeur du DAPD, même s'ils ont été débordés par la réalité. Il faudrait un maire qui commande ou un modèle de gestion comme celui de Medellin: ce sont des entreprises publiques de services avec un seul chef à leur tête; en plus, là-bas, le permis s'obtient beaucoup plus vite.

Bien sûr, il y a eu des abus de la part des constructeurs, mais si la loi était appliquée, les choses seraient différentes. On a eu ici de bons planificateurs, mais le DAPD s'est contenté de s'occuper des permis. On va voir ce qui va se passer avec les administrateurs ⁴³ qui se chargeront de ça, et le DAPD seulement de la planification.

Le contrôle policier qui suit la construction devrait se faire désormais au niveau des localités.

Camacol avec la SCA, la SCI, a proposé qu'il y ait un conseiller dans les localités, puisqu'à présent (avec les élections populaires des maires d'arrondissement, pour le meilleur ou pour le pire) il y a plus d'interventions à ce niveau. Dans les JAL, on rencontre des édiles bons et mauvais, mais qui viennent du secteur même.

Le processus de mise en oeuvre de la planification est lent. On s'en est rendu compte lors du transfert des ressources, qui s'est fait sans prévoir d'infrastructure pour les gérer."

Les fonctionnaires du DAPD ⁴⁴ ont une lecture propre, plus technique, des effets directs et indirects des accords et décrets sur le processus d'urbanisation et de construction, ainsi que de leur limites.

Face à des statistiques sur les m2 construits à Usaquén et à Chapinero durant les années 80, la responsable de la division Usaquén estime que:

"On interprète rapidement les chiffres de la manière suivante: ils expriment clairement les effets des normes. Lorsque le système de bonifications a été approuvé (un jardin côté rue de plus de cinq mètres, un arbre préservé, etc.) ou de toits à versants, il y a eu plus d'étages comme ça a été le cas à Rosales. Cependant, cette situation a été mieux contrôlée à Usaquén."

Et pour la responsable de la division Chapinero:

"L'esprit de l'Accord 7 était de permettre la densification de la ville afin qu'elle cesse de s'étendre. On voit des hauteurs de 7 étages dans certains secteurs. Cependant, le décret 749 de 1980 n'autorise pas de hauteur supérieure à 5 étages dans d'autres secteurs et en général, le changement de l'usage résidentiel n'est pas permis, de sorte qu'on n'assiste pas encore à un changement important puisque l'investissement n'était pas rentable (démolir des maisons de deux étages pour construire des immeubles de quatre). Ça a été le cas, par exemple, de la Carrera 15 entre la rue 90 et la 100, ou d'El Lago où, en plus, les terrains sont mauvais. A partir du décret 1025 de 1987, on a le droit de construire plus haut, surtout si on joue sur le système de bonifications (c'est ainsi que Rosales a fortement changé). Phénomène encore plus marqué avec le décret 735 de 1993, qui autorise non

⁴³ Ces administrateurs sont nommés "curadores".

⁴⁴ Ont été interviewés les responsables de la division de délivrance de permis de construire des secteurs de Chapinero et Usaquén - avec Suba ce sont les seuls arrondissements où est appliqué l'accord 6 de 1990 - ainsi que l'assistant du chef de ce service.

seulement le changement de hauteur mais aussi d'usage: depuis, certains secteurs, surtout celui cité ci-dessus, ont commencé à se densifier."

Dans l'analyse des normes de planification urbaine, Manuel Hernández, autre fonctionnaire du DAPD, dégage un autre aspect aujourd'hui très discuté:

"Les décrets des années 87-88 ont laissé de côté les espaces publics."

Puis il remarque que précisément l'accord 6 tend en principe corriger cette faiblesse.

Voyons maintenant la perception que peut avoir de ces questions Fernando Rojas, édile de la JAL de Chapinero. Quelles sont les possibilités et limites de la mairie d'arrondissement, la JAL, pour intervenir dans le processus de construction et, dans ce cas, de forte densification?

"Le problème de la densification n'est pas contrôlé par la localité. Elle n'intervient pas au niveau des permis de construire (jusqu'à présent, ce rôle revient à la Planification du District, mais c'est en train de changer avec le projet des administrateurs dans chaque localité), mais à celui de l'usage des trottoirs. L'usage multiple qu'autorise l'Accord 6 entraîne beaucoup de conflits et le rôle de la mairie est seulement policier, non de politiques urbaines en tant que telles. Les changements d'usage sont impressionnants: le résidentiel s'est transformé en bureaux, commerces, restaurants, universités, etc. Avec l'arrivée des universités est apparu un grand nombre de problèmes de services. Le capital ne respecte aucune norme (dans l'installation des panneaux publicitaires, dans l'utilisation des couleurs, etc.). Et comme, en plus, les procédures du droit policier sont lentes, on voit beaucoup d'impunité. On voit ainsi comme une reconnaissance de l'illégalité. En revenant au cas de Quinta Camacho et des quartiers voisins, les diverses universités qui se sont installées là-bas (La Sabana, San Martín, Sergio Arboleda, Santo Tomás, etc.) ont entraîné la multiplication d'activités telles que les photocopieuses, les cafés, etc., qu'on ne peut pas contrôler. De plus, ces universités n'ont aucune politique de protection de l'étudiant. Le District a peu de ressources humaines et juridiques pour ça: 1 inspecteur pour le contrôle des établissements publics, un autre pour les pompiers, au total, il y en a 3 ou 4 pour tout le district, alors que la localité de Chapinero contient à elle seule plus de 10.000 établissements. En plus, Chapinero se caractérise par une population transitoire énorme: celle qui va aux universités, ou celle qui simplement passe par le secteur, de sorte que tout ça est très complexe."

Se dégage donc de ces divers entretiens avec des acteurs aussi bien du secteur public (élus et fonctionnaires) que du secteur privé (les constructeurs) une certaine incapacité d'intervention, promotion et contrôle des initiatives.

- La planification au plan de l'arrondissement

Ce n'est que très récemment (dans le processus d'élaboration de l'actuel plan de développement du district) qu'a été institutionnalisée la planification au niveau des arrondissements du développement urbain (et non planification urbaine au sens strict). Il faut souligner ici que la majorité de ces plans consistent surtout en une priorisation de projets en les répartissant entre les six grands axes du plan de développement du district, et en un plan d'investissements, sans se référer à l'établissement d'un diagnostic préliminaire. Il s'agit là d'un processus nouveau et intéressant en ce qu'il met à jour des rapports de force parfois

assez violents, ne serait-ce qu'au niveau local, horizontal, notamment entre le maire d'arrondissement et la JAL.

Voyons tout d'abord ce qui s'est passé dans le cas de la "première vague" de plans de développement d'arrondissements, lesquels comportaient tous des diagnostics, avant que ce processus ne soit imposé à tous.

Dans le cas bien particulier de Bosa, Puentes rappelle que:

"En 1991 [...] Nilse [une des collègues de Puentes à l'Université Javeriana] prend part avec le SENA au Comité interinstitutionnel et le plan de développement est étudié pour essayer de le rendre plus "intégral", comme c'était normalement prévu. Des forums ont été organisés par zone (industrielle, centrale, sud-occidentale) pendant lesquels on établissait des diagnostics. D'autres diagnostics ont été établis au niveau de chaque entité. On a remarqué un décalage entre chaque institution en ce qui concerne la définition des limites des territoires. Le plan de développement a été remis en mars 1992. Le nouveau plan de développement de 1995 s'appuie essentiellement sur celui de 1992."

Pour la "seconde vague", le processus s'est entretemps codifié, avec des étapes et des fonctions communes à tous. Néanmoins, quelques imprécisions ont été source de conflit entre les différents acteurs impliqués. En outre, cette fois l'étape du diagnostic n'a pas été imposée et donc rarement réalisée (seuls les arrondissements qui avaient effectué un plan antérieurement ont pu s'y référer). Un autre point faible fut celui de l'articulation entre le district et l'arrondissement.

Rojas, assez critique sur les modalités de l'élaboration du plan de développement, explique que:

"Le comité technique chargé de l'élaboration du plan de développement était constitué d'un conseiller de planification, qui en général avait une connaissance très limitée de la localité, et de la commission du plan de la JAL formée d'édiles très politisés. En réalité, ce comité n'avait de technique que le nom, et beaucoup de désaccords avec les maires y ont été exprimés. Il n'y a eu aucune perspective de recherche, empirique, pour pouvoir donner une plus grande dimension au développement de la localité. Il n'y a pas eu de diagnostic. Il y a eu un plan de développement uniquement dans les quartiers populaires. Le diagnostic apparaît dans les projets à partir desquels on pouvait déduire les besoins des gens. Il n'y a pas eu d'articulation macro (planification du district) - micro (planification locale). Toute une série de projets très coûteux ont surgi (par exemple, une Luis Angel Arango au Chicó, une récupération de la rivière Bogota, etc.). Les investissements dans les quartiers de NBI ont atteint 57% avec le Fonds de Développement Local, alors qu'auparavant, ils étaient inférieurs à 15%. Mais on a essayé de mettre en place des processus de cofinancement avec le soutien d'entités de l'administration centrale et la communauté, pour deux ou trois grands travaux."

Dans un autre entretien qu'a eu Rojas avec une équipe du CINEP, il a fait le récit commenté de ce que fut le processus d'élaboration du plan de développement local tirant leçon de l'expérience pour redéfinir les fonctions le rôle de la JAL, ainsi que les limites du cadre juridique actuel concernant la décentralisation:

"Nombreux furent ceux qui ont compris que la JAL est un hybride qui, dans certains aspects, agit comme une autorité et, dans d'autres, a la responsabilité d'une structure de contrôle [...] On peut les

comprendre comme des juntas directives pour l'attribution du budget, bien qu'elles n'aient pas à voir avec l'établissement des contrats, et estimer le rôle du maire comme celui de gérant.

Mockus mit à égalité édiles et citoyens en ce qui concerne la possibilité de présenter des projets. Il a établi un calendrier précis, un comité technique constitué par le maire local, un délégué du DAPD (qui ferait le secrétariat technique) et les édiles de la commission du plan (la plupart des JAL ont repris du conseil distrital l'organisation en commissions; les autres à partir des six priorités du plan Mockus).

Le processus mit à jour différentes difficultés, limites, incompétences: la question de la recherche des financements avec des accords pour le co-financement montre la faible capacité d'exécution au niveau local mais aussi les possibilités qui ont été perçues. Sont apparus des problèmes dans le montage des projets lié au manque de clarté sur les champs d'intervention de l'arrondissement ou du district (parfois les textes ne le disent pas, d'où un certain flou).

Une fois présentés les projets, le comité technique fit une préselection pour que les auteurs viennent les défendre. Là aussi ont surgi beaucoup d'imprécisions sur le mode de présentation et d'évaluation des projets.

Puis avait lieu l'audience publique pour la présentation finale par le maire et le délégué de planification, mais il manquait encore le débat au sein des JAL pour son approbation définitive et la sanction du maire. Ici on voit le problème de la nature des relations entre maire d'arrondissement et JAL pour que soit officiellement approuvé le plan.

Mais on peut voir ici aussi tout l'apprentissage de la démocratie et le passage d'un système traditionnel clientéliste à un système moderne de participation de la communauté dans l'élaboration du plan et la définition des plans".

En d'autres termes, plus généraux, Baptiste, l'édile d'Usaquén souligne également les différents problèmes qui ont surgi au cours de ce processus, mais cette fois évoquant un autre niveau, le national:

"Il existe également des problèmes de coordination entre les plans de développement à niveau national, distrital et local."

Il y a donc eu un certain degré d'improvisation, mais la même expérience a permis à certains de repérer des imprécisions dans les procédures. Cela dit, à ce jour n'a toujours pas été officiellement prévu leur réajustement.

- La planification au plan du quartier

C'est un processus qui est à peine en train de démarrer et, semble-t-il, avec encore plus de difficultés que le précédent. Il consisterait davantage en l'établissement d'une liste de projets, même si le Département d'Action Communale (entité "distritale" censée le mener à bien) veut l'insérer dans un travail communautaire sur l'espace privé et public plus complexe.

- Les normes de légalisation

L'aspect de l'illégalité de nombreux quartiers des secteurs populaires est un thème assez récurrent dans les entretiens. On soulève dans les mesures, lois, politiques, procédures, souvent pensées d'en haut délaissant les réalités locales, des contradictions, des

insuffisances, des oublis fâcheux et donc la nécessité de recourir à des mesures de "compensation" postérieures assez difficiles. Pour Dever:

"De ce point de vue, en reprenant le texte de la Réforme Urbaine, j'insiste sur le fait que l'article 47 est dangereux parce qu'il favorise précisément les urbanisateurs pirates."

Suarez, quant à elle, souligne que:

"Ce qui a beaucoup affecté le développement de la localité a été l'apparition d'urbanisateurs sans normes, sans respect pour les ressources hydriques. [...] Ces gens (les migrants) achètent n'importe où, pourvu que ce ne soit pas une zone à hauts risques. Face à ce problème, on prend des mesures de type coercitif, après avoir mené des campagnes d'information et prévu des politiques de relogement. [...] On procède à des "inspections oculaires", pour chercher à identifier le propriétaire, le développement urbain, l'entreprise de construction, les plans, etc.; si ce n'est pas conforme, on procède à la suspension des travaux. Les inspecteurs sont parfois intimidés. Les campagnes se font par panneaux publicitaires, à travers la chaîne de télévision locale. Les inspecteurs, les édiles cherchent à intervenir. La police contrôle de nuit les camions."

León explique que:

"Au sujet du récent problème de relogement des personnes déplacées par glissement de terrain ⁴⁵, il y a eu un appel d'offres transparent pour la construction de nouveaux logements destinés à ces personnes. Le manque de popularité de cette mesure ne m'intéresse pas, je l'ai appliquée pour démontrer un tant soit peu d'autorité, pour appliquer les lois; par ailleurs, le district a tenu ses promesses. Donc, nous travaillons avec la CVP. Mais il faut signaler qu'il y a déjà des gens qui veulent tirer profit de la situation."

- Représentations de la planification

Pour certains des acteurs de la gestion urbaine, un problème majeur dans ces différents processus est l'absence d'une tradition, d'une culture de la planification, non seulement au sein des fonctionnaires mais aussi de la population même, ainsi que le manque de continuité, d'enchaînement entre les tentatives de plans qui ont vu le jour dans le passé ou, enfin, le déphasage de ces tentatives avec les caractéristiques des situations existantes, ce qui constituerait un ensemble d'obstacles majeurs.

D'abord au plan général, Florez remarque que:

"En arrivant au Conseil, j'ai essayé de me mettre au courant des différents projets de planification urbaine ayant eu lieu à Bogota: ceux des Européens comme K. Brunner dans les années 30, Le Corbusier dans les années 50, suivis de certains "plans directeurs", jusqu'à l'Accord 6. J'ai constaté le manque de continuité entre ces plans ainsi que de lien avec la réalité sociale. On voit qu'il n'y a pas d'accord, de consensus autour d'une idée de la ville. Nous manquons de bureaucratie capable et de classe moyenne au rôle intégrateur."

Puis au plan local, Caro revendique:

⁴⁵ Le maire de la ville avait pris la décision de déplacer de manière autoritaire les gens vivant dans un secteur à très haut risque de glissement de terrain, en leur offrant des solutions de logement d'intérêt social.

“La planification fait défaut, il n’y a pas de relogement à échelle nationale, distritale, il n’existe pas de réserve foncière. 87 quartiers sont en-dessous de la cote 1. Il faut promouvoir le programme Santafé 1 avec la EAAB.

Il y a des difficultés d’accès. Bosa reste beaucoup trop éloignée, enfermée. Les grands axes doivent encore être concrétisés, et ils devront passer par des terrains déjà occupés.

Les mesures de la Planification du District sont décalées par rapport à la réalité de la ville.”

6.3.3. Les outils de la gestion

Les outils de la gestion urbaine peuvent être multiples, mais ils doivent principalement permettre de recueillir efficacement les ressources et de les utiliser tout aussi efficacement et de manière équitative. Le premier aspect laissait particulièrement à désirer; il s’est donc agi de définir d’autres formes de captation (impôts de toute sorte, contrôle de l’effectivité des paiements des services publics, contrôle de gestion, etc.). Ce qui, en grande partie, renvoie à la nécessité d’améliorer la fiabilité, l’actualisation et la systématisation des informations sur l’occupation des sols et du bâti. Cette préoccupation s’est manifestée non seulement dans ce domaine mais aussi dans de nombreux autres afin de faciliter l’élaboration de diagnostics puis la planification et la prise de décisions. C’est au SISE, à la sous-direction de la Planification économique et sociale du DAPD ou bien au Cadastre que ces mesures ont été le plus directement effectives avec une informatisation de plus en plus systématique.

Mais à côté de ces différentes mesures, un grand projet actuellement en cours d’achèvement nous paraît cristalliser la définition de ces nouveaux outils: l’actualisation de la stratification socio-économique, laquelle détermine directement la tarification des services publics. Nous nous pencherons plus particulièrement ici sur ce projet. Nous évoquerons aussi le système d’information utilisé par la EEB (très ponctuellement par d’autres entités “distritales”), en citant intégralement l’entretien d’un des responsables de ce programme, car il fut clair et synthétique. Ne seront pas abordées les relations entre connaissances scientifiques et gestion urbaine: nous le faisons ailleurs en nous centrant sur les connaissances qui se réfèrent directement aux formes de mobilité résidentielle.

6.3.3.1. La stratification

La stratification socioéconomique fut un système adopté en 1985 afin de définir les tarifs de consommation des services publics domiciliaires en fonction des ressources supposées des habitants. Pour cela, à partir des caractéristiques physiques des logements ainsi que la présence et qualité des services publics, les quartiers ont été répartis entre six strates (trois principales haute, moyenne et basse, chacune étant à nouveau divisées en deux haute et basse). Mais d’une part ces mêmes caractéristiques ont pu évoluer et d’autre part être insuffisantes ou pas assez fines pour estimer de manière plus juste les réelles ressources des habitants. A donc été entrepris le travail de réajuster la méthode et de l’appliquer afin de définir une nouvelle stratification.

Les critères adoptés ont été les suivants:

- Une observation des façades de chaque côté de *manzana* en tenant en compte onze variables: entrée principale, voie d'accès, foyers de contamination, trottoir, jardin, garage, matériaux de construction de la façade, de la porte d'entrée, du toit, hauteur et largeur des bâtiments.

- Une enquête complémentaire sur les intérieurs portant sur:

- usage du logement, dans le cas d'un usage différent le nombre de personnes qui parmi celles qui l'occupent se livrent à l'autre activité,
- le nombre de personnes qui vivant ailleurs viennent travailler dans l'immeuble,
- le nombre de ménages qui, dans ce logement, mangent séparément,
- l'usage des sanitaires,
- l'usage de la cuisine,
- le statut d'occupation du logement,
- l'estimation du loyer du logement,
- le montant du loyer ou de la traite mensuelle,
- l'éventuelle location ou sous-location par le ménage d'une partie de ce logement.

Il est intéressant d'aborder cet aspect du point de vue d'un de ses principaux bénéficiaires: la EEB, l'entreprise du service public de l'électricité. En réalisant des entretiens avec plusieurs de ses fonctionnaires, nous avons pu reconstituer l'historique de la stratification, de son réajustement en cours ainsi que les politiques adoptées par l'entreprise.

Filipo Ortega fait le récit du processus:

“Le statut de l'entreprise au sein de ce processus est celui d'usager de la stratification. En 1983, avec le décret 1140, on a mis en place ce système sur la base de 20.000 pâtés de maison environ. A cette époque, on a suivi la méthodologie du “côté du pâté de maison” (présence de rues goudronnées, d'avenues, de zone commerciale, de jardin sur rue, de garage) sans tenir compte de la dimension socio-économique; en d'autres termes, on a pris en considération ce qui était construit mais pas les gens qui y vivaient. Le jeu des hommes politiques dans l'amélioration des strates a créé des problèmes. Entre-temps, Bogota s'est étendue, comptant actuellement environ 40.000 pâtés de maison. Depuis 1991, on adoptait le système suivant pour définir la strate des nouveaux pâtés de maison: on se basait sur des critères calqués sur ceux du permis de construire, ce qui a pu entraîner une grande inégalité dans certains secteurs hétérogènes. A présent, un nouveau processus est en cours pour actualiser la stratification et la rendre plus juste et équitable dans toutes les municipalités, sur la base d'un modèle élaboré par le DNP. A Bogota, le délai initialement prévu était juin 1996, mais on parle déjà d'un retard de deux mois [les résultats viennent d'être présentés en novembre 96 pour être soumis à la population avant approbation définitive]; on a formé un comité interinstitutionnel: DAPD, entreprises de services publics, Cadastre, IDU, Secrétariat des Finances, la Mairie et la Surintendance des Services Publics. Cette fois, un des critères est le critère socio-économique, qui intervient dans 30% de la définition de la strate. On utilise la carte digitale de l'IDU qui a été remise en 93, et le réseau routier du Cadastre avec les limites correspondant au district. Ce sont des entrepreneurs qui sont en charge de l'opération même de définition des strates. Normalement, le plan pilote sera livré ce mois-ci. Il y a eu des problèmes avec les cartes digitales dans la mesure où, parfois, elles ne correspondaient pas à cette opération, d'où le retard. Les quartiers illégaux seront également stratifiés.”

Ortega pense que globalement vont monter les strates. Il fut le contrôleur du processus à Soacha où il a vu que les quartiers avec des logements sociaux nouveaux qui étaient de strate 2 sont passés à strate 4 et les quartiers sous-normaux à la strate 2. Appréciation assez préoccupante, d'autant plus que, depuis ce moment, dans d'autres communes où les résultats de la nouvelle stratification (le processus est conduit dans toutes les communes) sont comparables, les réactions de la part de la population ont été très vives, sinon violentes. Cette mesure, bien évidemment très impopulaire, est l'objet de diverses pressions pour être reportée ou, pour le moins, présentée au grand public avec prudence avant son application.

De fait, depuis cet entretien, la stratification fut officiellement définie. Globalement, les résultats sont les suivants: pratiquement les trois quarts des *manzanas* n'ont pas changé de strate; 14% des *manzanas* ont baissé de strate et 11% ont monté. Par ailleurs, 3% des *manzanas* sont apparues, principalement en strate 1.

6.3.3.2. L'assainissement des finances

Cet aspect fut très important et déterminant dans la réforme de l'administration et constituait le passage obligé de la sortie de la crise que traversait la ville. Evidemment, il est encore difficile d'en voir directement les effets, ce genre de mesures se traduisant à moyen et long terme. Nous renvoyons à l'encadré No 4 dans lequel sont présentées les différentes mesures qui ont été adoptées dans ce domaine.

6.3.3.3. La systématisation de l'information dans les entités "distritales"

Ce besoin se manifeste dans différentes entités. Parmi d'autres expériences soit au plan national (le vice-ministère de Développement urbain a mis au point le programme "*Asistir*", lequel en relais avec la "*Federación Colombiana de Municipios*" permet aux communes d'accéder à des nombreuses informations juridiques, techniques, etc.), soit au plan local (deux arrondissements de Bogota sont en train d'expérimenter des systèmes d'informations adéquats à leur taille), le district est engagé dans cette voie. Nous avons déjà mentionné le cas du Cadastre ou bien du SISE au service de l'ensemble de l'administration "distritale". Mais c'est aussi particulièrement le cas des entreprises de services publics. En effet, il est bien évident que pour éviter les pertes d'énergie, notamment celle qui est "piratée", il est important de pouvoir avoir un support graphique qui permette d'intégrer les informations sur la situation existante et ses changements.

Gilberto Luna explique quelle est la cartographie utilisée:

"Il y a deux ans, nous avons mis en place un nouveau système d'information géographique qui permet l'actualisation permanente de l'état de la distribution d'électricité. Ont été prises en compte deux cartes de base: celle du DANE, bon marché (4 millions de pesos) mais avec des informations très limitées, et celle du Cadastre, beaucoup plus chère (100 millions de pesos), mais avec 35 niveaux d'informations dont 19 ont été sélectionnés, puisque c'est cette seconde carte qui a été choisie comme carte de fond. Là-dessus, on digitalise des informations recueillies lors du travail sur le terrain étudiant l'état du réseau. En s'appuyant sur les zones d'influence des diverses sous-

stations, ont été distingués plusieurs secteurs. Ces zones d'influence ont été elles-mêmes définies à partir d'autres critères, techniques ou de facture (mais pas ceux des limites administratives des localités, par exemple, la logique étant très différente). La dernière carte générale date de décembre 95, mais de nouvelles informations arrivent chaque semaine.

Ce système permet de rationaliser grandement la production aussi bien que la consommation, d'atteindre l'efficacité dont a besoin l'entreprise pour s'assainir. En particulier, il doit faciliter le développement du plan "Pertes". Il existe de nombreuses causes aux pertes actuelles: la contrebande, la fraude, la sous-facturation, le mauvais mesurage. On peut les classer en deux catégories: les pertes techniques et celles provenant du vol. L'objectif de ce plan est très important dans la mesure où les pertes représentent une immense part de la distribution totale. Ce plan comporte trois étapes: la première, de juin 95 à avril 96, la deuxième de mai 96 à décembre 96, la troisième de janvier 97 à juin 97.

La première étape consiste à évaluer la situation. Le réseau mesure 4700 km et est constitué de 35 sous-stations, 600 feeders, 1400 transformateurs. Pour mieux identifier les sources des pertes, on a systématisé les mesurages en allant vers un niveau de distribution chaque fois plus bas: au niveau de chaque ramification, des transformateurs. On a pu observer qu'en 1995, les pertes représentaient 24.5% de la distribution totale. 3.1% proviennent des quartiers sous-normaux, lesquels ont une consommation moyenne équivalente à celle des strates 5 (ce qui explique pourquoi un grand nombre de (micro-) entreprises se sont installées dans ces quartiers).

Actuellement, on passe à la deuxième étape du plan, c'est-à-dire la mise en place d'actions. On a contrôlé 904.000 usagers et on a appliqué des sanctions au travers du B.I.S. (Bloc d'Incorporation ou Sanctions), qui vérifie directement ce qui se passe. Par ailleurs, on va organiser de grandes campagnes d'information et de sensibilisation.

La troisième étape sera l'installation d'un système de mesurage informatisé, qui permettra de connecter directement l'entreprise au transformateur et de transmettre automatiquement le mesurage. Ces mesurages permettent également de connaître beaucoup mieux les comportements de consommation, ce qui facilitera l'élaboration des campagnes destinées à modifier ces comportements et améliorer la consommation, en évitant, par exemple, les horaires de forte consommation qui coûtent très cher à l'entreprise et, par conséquent, à l'usager. En d'autres termes, il s'agit de mieux contrôler la demande. De plus, ce système sera déterminant dans la perspective actuelle de décentralisation de l'entreprise."

Ce processus est à l'ordre du jour dans beaucoup d'entités qui ont souvent interprété leur inefficacité pour ne pas disposer d'informations suffisantes sur la demande de leurs usagers et l'offre. C'est par exemple le cas de la CVP au sujet des terrains disponibles.

6.3.4. Le logement

Globalement, au cours de ces dernières années, on a assisté à la consécration du désengagement de l'Etat comme pourvoyeur direct de logements mais, par contre, à celle de son nouveau rôle de coordinateur au sein d'un système national de logement (dans lequel interviennent l'ensemble des acteurs publics et privés concernés) ou bien d'intermédiaire entre l'offre du secteur privé et la demande de la part de la population, ou bien enfin d'orienteur dans la politique économique et financière (crédit, épargne, etc.).

6.3.4.1. Les faits

Dans la politique de logement définie par le gouvernement Gaviria (1990-1994), l'objectif était de construire 500.000 logements. De ces 500.000, 360.000 devaient recevoir un

soutien de l'Etat. La mise en oeuvre de ce programme s'inscrivait aussi dans un ensemble de lois et de mesures:

- La Constitution de 1991 (notamment avec l'article 51 sur "le droit à un logement digne").
- La loi 9 de 1989, la loi 1 et 3 de 1991 qui établissent que chaque collectivité locale est en particulier obligée à:
 - privilégier le logement social;
 - réserver des surfaces suffisantes pour réaliser des plans de logement.
- La loi 9 de 1989 oblige les caisses d'épargne à destiner des ressources pour le financement de logement social.

Mais c'est plus précisément avec la mise en place d'un système national du logement social, consistant en l'identification, la coordination et l'appui des institutions publiques ou privées oeuvrant dans ce domaine, que l'Etat pensait et continue de penser concrétiser ces objectifs (loi 3 de 1991).

Parmi ces institutions, l'ICT qui devient alors l'INURBE, joue un rôle central comme coordinateur, organe "*asesor y consultor*" de logement social; mais sont également incluses les mutuelles (en fait, un an après, le rôle des mutuelles dans ce cadre-là ayant été minime, il a été décidé de concentrer cette activité surtout sur l'INURBE).

On trouve là une approche assez courante dans les diverses politiques publiques actuelles qui cherche à résoudre un problème assez difficile, celui du manque de communication et de coordination entre les institutions censées travailler sur les mêmes questions mais à partir de logiques différentes. Cette approche a été consacrée avec l'actuel gouvernement à travers le principe de "*Red de solidaridad social*". Le montage du système semble être généralement assez facile, mais son opérativisation est beaucoup moins évidente.

Il faut aussi rappeler que va être valorisé le champ du développement urbain, du logement et de l'eau potable avec la mise en place d'un vice-ministère au sein du ministère du Développement économique, certes de couverture nationale. On verra un peu plus loin que ce vice-ministère va devenir, surtout sous le gouvernement suivant, une institution importante (elle contribuera à canaliser les réflexions de chercheurs urbains et à les utiliser comme bases dans l'élaboration d'une nouvelle politique urbaine).

Par ailleurs, également au cours de ces années, à côté de ces intentions de modernisation et réorganisation institutionnelles, apparaissent de nouvelles idées dans le domaine économique visant à remettre en cause le fameux système UPAC qui semble souffrir certains déphasages après vingt ans de plein rendement.

Mais, revenant plus précisément sur le rôle de l'INURBE, la loi 3 de 1991 lui assigne d'autres fonctions comme celle de l'attribution de subsides, mais on ne prévoit pas de mécanismes de contrôle des prix, de la qualité et caractéristiques minimales de logement.

Les ressources du subside de l'INURBE destinés à l'amélioration intégrale du logement concernent:

- l'assainissement de base du logement (sanitaire, cuisine, sols et toits);
- les connections et installations à domicile des services publics;
- la légalisation des titres de propriété;
- les fondations et gros oeuvre selon les caractéristiques de chaque projet.

L'INURBE doit évaluer la faisabilité sociale, technique, environnementale, financière et de gestion des projets présentés et réaliser, en outre, le suivi et le bilan de l'exécution des projets.

Dans le cas de la période actuelle (c'est-à-dire les deux dernières années correspondant à l'arrivée des actuels président et maire), différentes politiques sont mises au point à divers niveaux:

- L'Etat dans le cadre du programme gouvernemental actuel "*El Salto social*".
- Le district dans le cadre du plan "*Formar ciudad*".

- Le rôle de la nation

Dans le plan national de développement "*Salto social*" ont été définis pour le logement de nombreux objectifs, sans remettre en cause le plan du gouvernement antérieur. On fixe cette fois le nombre de logements à construire à 600.000 (tous urbains) et on poursuit la modernisation des activités des différentes institutions liées au secteur, le renforcement de la décentralisation et de l'attribution de logement social sous la *asesoría* et coordination de l'INURBE.

Avant de citer quelques-uns des objectifs plus spécifiques, on remarquera qu'y affleure la conception, courante au plan mondial actuellement, d'un "habitat intégral", c'est-à-dire que l'on cherche à resituer le logement dans son environnement naturel et social et par rapport au réseau de services dont il doit disposer. Par ailleurs, la prévention des risques naturels (aspect particulièrement important en Colombie) est également à l'ordre du jour avec un programme spécial.

En ce qui concerne le rôle "assistentialiste" de l'Etat, il est clair que dans le contexte néolibéral, le retrait de celui-ci, bien que non total, se confirme.

Mis à part une série d'objectifs qui portent sur l'équipement en eau potable, on trouve les suivants:

- Améliorer les conditions physiques des logements, diminuer la promiscuité, l'équipement social précaire et l'insuffisante couverture des services publics.

- Réaliser des programmes de logement (conçus dans une vision intégrale, c'est-à-dire en tenant en compte leur environnement), des travaux d'accès et de réseaux de services publics financés avec des ressources de cofinancement et de la "*Red de solidaridad social*".
- Appuyer la protection des sources d'approvisionnement, le contrôle de connections clandestines, et l'optimisation des réseaux.
- Financer des projets de pré-investissements à travers de diverses structures (para-)publiques telles que Findeter, Fiu, Dri et Fonade.
- Garantir un subside à la population la plus pauvre.

Pour pouvoir mettre en oeuvre ce dernier objectif, sont différenciés deux niveaux de pauvreté:

- Les familles de revenus inférieurs à deux salaires minimaux (en 1997 de près de US\$ 180), aux besoins desquelles la "*Red de solidaridad social*" est censée répondre.
- Les ménages de revenus situés entre deux et quatre salaires minimaux auxquels on doit proposer des projets de logement neuf.

Il est prévu qu'avec l'appui de co-financements, les communes se chargeront de l'adéquation des terrains, de la construction de l'infrastructure et des équipements sociaux, et devront monter les projets en concertation avec la communauté et en respectant les plans de développement.

Cette politique publique, comme beaucoup d'autres actuellement, se trouve teintée d'idées intéressantes et généreuses (le logement dans une vision intégrale, la planification et la gestion systématisée, le respect de l'environnement et de la communauté, le principe de financements mixtes, etc.), mais leur application reste souvent très limitée pour de multiples raisons d'ordre politique, économique, social et culturel.

Les raisons "techniques" ont été dégagées à partir de différents points de vue, types d'expériences (voir plus loin les observations de Dever gérant de la Camacol-Cundinamarca ou bien celles de Hincapié, gérant de l'entreprise de bâtiment, Colmena-construction. Ce dernier, dans une communication au cours du "*Primer Seminario internacional sobre el sector de la construccion*" - Bogota, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Externado de Colombia, avril 25 y 26 de 1995 - observe que l'obstacle majeur est l'obtention de terrains bon marché, le prix de ceux-ci étant pour une bonne part la cause du coût élevé de l'habitat social).

Mais on peut aussi dans une lecture plus générale des "bloquages" de la société colombienne rapporter ici le commentaire de Jorge Orlando Melo, historien de renom qui fut également impliqué dans l'élaboration d'une politique sociale en tant que chargé des affaires de Medellin au sein de la présidence (cité par Alberto Saldarriaga, *El Espectador*, 10 de

novembre de 1996, 1F). Il met en évidence les contradictions de l'Etat en matière de politique et gestion:

“Un problème essentiel de l'analyse sociale et politique colombienne est de confondre fréquemment le devoir être et la réalité. Notre société civile, celle qui existe, est souvent organisée pour la violence, pour la dégradation urbaine, pour la spéculation. Notre Etat, celui qui existe, domine très bien la rhétorique du développement et a intégré, au fur et à mesure, depuis Belisario Betancur [président conservateur de 1982 à 1986], le langage de ceux qui formulent des alternatives critiques à la société existante. Beaucoup de textes officiels semblent avoir été écrits depuis l'opposition. Mais dans la réalité son action face aux principaux problèmes colombiens paraît s'inscrire au sein de considérations qui n'ont pas beaucoup changé depuis 1958, dans un pays avec une tradition de faiblesse étatique qui se maintient: orienter les investissements publics vers l'amélioration graduelle de la prestation de services de base de la population, sans affecter aucun des grands intérêts économiques existants.”

- Le rôle du “district”

Parmi les six priorités du plan “*Formar ciudad*”, celle de “progrès social” se réfère à des stratégies qui visent à améliorer le niveau de vie de la population la plus pauvre et vulnérable en facilitant son accès aux biens et services de base. Pour cela, on prévoit de recourir à des subsides temporels, portant principalement dans les domaines de la santé, de l'éducation et du logement, et devant engendrer l'autonomisation des personnes et des communautés.

Plus précisément, la politique sectorielle de logement cherche à “coordonner l'action des entreprises de services publics domiciliaires, celle des entreprises d'infrastructures viaires, et celle des acteurs du développement social, de manière que, avec les entités du système national de logement social, se déploie l'action du secteur privé”. Cela devant permettre d'élargir l'offre de logement sociaux neufs, de relocaliser les logements situés en secteurs à hauts risques de désastre naturel ou dans les espaces publics, et d'améliorer les logements existants et leur environnement (art. 22).

Dans ce cadre, l'administration “distritale” devient un catalyseur de processus au moyen non plus des seuls subsides mais d'incitations, d'une assistance technique et de la simplification des normes et procédures.

Une des actions principales doit être l'établissement d'un système d'informations pour la prise de décisions stratégiques quant aux terres urbanisables, lots avec services, habitat ancien, légalisation, amélioration de l'infrastructure et de l'équipement communautaire, amélioration des *inquilinos*, des *subdivisiones* populaires, résorption des logements en zones de hauts risques ou espaces publics, offre de matériaux de construction, assistance technique et récupération des espaces publics.

Mais il s'agit aussi d'intervenir dans le marché foncier et du logement populaire de la manière suivante:

- En poursuivant la légalisation des quartiers dits clandestins et en mettant en oeuvre des programmes de rénovation urbaine (à partir de *banco de tierras* et fonds de réhabilitation de *inquilinos*).
- En concevant des mécanismes de coordination institutionnelle.
- En articulant les ressources financières entre elles.
- En restructurant le système distrital de logement et en cherchant l'attribution de fonctions précises à chacune des entités "distritales".
- En multipliant les ressources financières pour élargir l'offre de terrains et de matériaux de construction.

• La CVP

L'institution qui est en grande partie chargée d'assumer la mise en oeuvre de cette politique de logement est la "*Caja de Vivienda Popular*" (CVP). Elle est le principal organisme du district chargé de chercher des alternatives pour la satisfaction des besoins de base en matière de logement des secteurs populaires.

A travers des mécanismes que permet la loi, la CVP peut remplir ses fonctions d'articulation entre la demande et l'offre de logement et de concertation avec le secteur privé pour des programmes de financement qui permettent l'acquisition de terrains pour la construction de logements sociaux.

Dans ce contexte, la CVP fut amenée à redéfinir son rôle, sa mission, à passer par une restructuration en tenant compte aussi des principes adoptés par l'administration "distritale" pour le réajustement de ses institutions (déjà évoqués précédemment):

- austérité dans les dépenses de fonctionnement;
- efficacité dans l'investissement en optimisant l'impact des ressources, en professionnalisant la gestion et en exerçant un contrôle sur les frais généraux et la contraction administrative;
- valorisation des "passifs" professionnels.

Il s'est agi d'un côté de distinguer dans ses actions les opérations du programme "*Ciudad Bolívar*" (en créant une unité spéciale pour le liquider); puis, de l'autre, furent entrepris le repérage d'alternatives pour son financement et l'inventaire des actifs et du patrimoine de l'entité pour leur valorisation⁴⁶.

Émerge donc une politique qui s'appuie sur une apparente identification des problèmes et qui cherche non pas à créer de nouvelles structures mais plutôt à valoriser les existantes et

⁴⁶ Cf. *Caja de Vivienda Popular, Informe Proceso de revisión institucional y ajuste al plan de desarrollo 1995-1997 "Formar ciudad" de Santafé de Bogotá, Documento de trabajo, Bogotá, 1996, 41 p.*

surtout à les coordonner entre elles. Il nous semble toutefois que n'est pas encore vraiment perçue la nécessité de pouvoir connaître les besoins et comportements résidentiels pour l'évaluation de la demande qualitative en logements (rappelons que ce genre d'études sont encore plus ponctuelles que celles qui relèvent d'une démarche quantitative comme dans les travaux du CENAC sur le déficit de logement au plan national).

- **La FAVIDI**

Comme on l'a vu plus haut, la Favidí joue un rôle d'intermédiaire entre l'offre de logements et la demande (les bénéficiaires sont employés de l'administration "distritale"). Actuellement la majorité des logements (60%) sont destinés à des ménages de strate 3 (moyen bas) (on parle dans ce cas de "logement social", le gouvernement ayant étendu son subside à 135 salaires minimaux) et le reste à des strates supérieures, incluant la catégorie dite "ejecutiva" (cadre). Auparavant, la FAVIDI fonctionnait sur la base de programmes de logements qu'elle-même réalisait. Aujourd'hui, ce sont les bénéficiaires eux-mêmes qui choisissent leur logement et si le vendeur (individuel ou société commerciale) est disposé à passer par l'intermédiaire de la FAVIDI pour le financement, l'achat (90% des cas qui transitent par la FAVIDI) est directement conclu.

Certaines des opérations de la FAVIDI ont été massives: en 1991, par exemple, elle a pu remettre 1086 logements destinés à un total de 5420 personnes avec l'aide de l'INURBE dans différents quartiers de Kennedy, la traite mensuelle étant alors de 55.000 pesos (voir s'il s'est agi d'une opération ponctuelle ou sur toute l'année et le salaire minimum correspondant). Dans une autre opération, il s'agissait d'appartements (de trois chambres, équipés) qui coûtait alors 6.900.000 pesos. (*El Espectador*, 3 novembre 1991)

- **Le FNA**

Nous avons vu que le FNA facilite l'accès à la propriété des employés du secteur public à travers des prêts. Bien qu'il ait une couverture nationale, nous nous y référons ici car il a été amené à gérer une opération de grande envergure à Bogota.

A partir de 1992, cette institution a changé d'orientation dans son rôle de promoteur de logement. Jusqu'à ce moment-là, sur la base d'une estimation de la demande, elle finançait et réalisait aussi des projets censés répondre à la demande.

Depuis 1992, il s'agit davantage de conseiller les affiliés dans leur recherche de logement, de développer tout un travail communautaire d'accompagnement des bénéficiaires comme usagers de leur logement et du quartier de résidence. Sont également établies des conventions avec diverses organisations publiques et privées (dans le cadre du système national de logement) pour mieux résoudre le problème de logement des secteurs populaires. Néanmoins, à côté de cette tendance actuelle, le FNA est en train de terminer la gestion d'une très grande opération, celle de l'ensemble Lleras Restrepo dans le secteur Ciudad Salitre à Bogota représentant un total de 2934 logements. Il s'agit d'un projet destiné à des

ménages dont les revenus se situent autour de 2 à 3 salaires minimaux et dont un des membres travaillent dans une des institutions publiques localisées dans le secteur administratif de la ville, le CAN, qui se trouve très près. Ces logements, en général de trois chambres, sont remis aux gens à l'état de gros oeuvre, eux-mêmes ayant la charge de réaliser les finitions. Cette opération qui semble être réussie, sera probablement unique dans l'histoire du FNA.

Il a été prévu la création du Fonds de logement social couvrant la population aux revenus situés en-dessous de 4 salaires minimaux et plus particulièrement celle des zones dites "sub-normales". Ce fonds devait être géré par la CVP et la FAVIDI et compter avec l'assistance de l'INURBE (*El Espectador*, 28 novembre 1991).

- **Les ONG ou associations**

Un autre type d'opération qu'il convient de mentionner ici est celui de l'autoconstruction organisée. On présentera un cas particulier mais de grande ampleur et qui est devenu une référence au plan international: il s'agit du projet "*Nueva Tibabuyes*" situé dans le nord-ouest de Bogota (arrondissement de Suba) et géré par l'Association pour le logement populaire (AVP) qui a 15 ans d'existence.

Le principe de base est celui de l'autoconstruction accompagnée de l'installation d'équipements sociaux (éducation, santé). Y sont également considérées comme prioritaires les questions écologiques avec, entre autres, un programme spécial de traitement des ordures ménagères.

Le système économique est basé sur les contributions des affiliés (dont les revenus se situent entre 2.5 et 4.5 salaires minimaux) en argent mais aussi en journées de travail par autoconstruction pour le paiement de l'apport initial, d'un côté, et dans la gestion de l'association dans l'obtention de crédits, de l'autre.

La première étape a concerné 10.000 personnes. L'expérience a eu ses difficultés principalement bureaucratiques: plus de 25 étapes dans 12 institutions "distritales" pour la reconnaissance juridique de l'opération et l'approbation de la demande de permis de construire. Mais elles ont pu être dépassées. (*El Espectador*, 14 juillet 1991). Ce genre d'initiative est assez isolée mais elle a eu en soi une ampleur assez grande.

Mais il faut signaler également l'existence de nombreuses autres ONG liée à des mouvements religieux ("*El Minuto de Dios*", par exemple) ou politiques (le parti communiste ou le M-19), dont le rôle est loin d'être négligeable.

- **Les mutuelles**

Il faudrait souligner également le rôle croissant au cours des années 90 des mutuelles ("caisses de compensation") qui ont réalisé d'importants projets dans les secteurs

périphériques de la ville et dirigées aux classes moyennes, moyennes basses ("*Compensar*" ou "*Colsubsidio*"). Ces mêmes organisations se préoccupent également de l'amélioration des espaces publics.

6.3.4.2. Les discours

Dans les entretiens réalisés le thème du logement est apparu sous divers angles: les effets dans le passé de la production étatique, la caractérisation de la demande, le rôle du secteur privé.

Dans le cas de Bosa il semble clair que la réalisation d'un programme de l'ICT, quand il avait la charge d'assumer directement la production de logement social, a contribué au peuplement de cette localité avec un profil particulier d'habitants, employés du secteur public.

Selon Caro:

"Avec les programmes de l'ancien INURBE dans les années 75-80 à Piamonte, Carbonell, des employés publics de basse catégorie sont arrivés et la population a commencé à croître."

Il ne semble toujours pas évident aux yeux des différents acteurs que le logement des classes populaires doit être pris en charge par les instances publiques locales. Mais il y a comme un non-dit: serait-il vraiment du ressort des pouvoirs publics (qu'ils soient situés au niveau de la nation, du district ou de l'arrondissement - très peu présents dans ce cas) d'assumer ce genre d'opérations. L'histoire du logement social à Bogota ou même en Colombie montre une faible intervention de l'Etat dans ce domaine ⁴⁷.

Les opérations, les efforts sont au compte-goutte dans le cas des arrondissements (et en comptant plutôt sur l'apport des ONG) et les réorientations conceptuelles sur le rôle du district ne les facilite pas davantage.

- Politique de logement social

Le champ de manoeuvre de la CVP est semé d'embûches, d'abord pour son passé qui dénote, surtout dans la phase des années 80 avec l'opération "*Ciudad Bolivar*", une grande inefficacité sinon incapacité, mais aussi à présent avec des situations assez complexes de relogement de populations marginales que les orientations du maire, probablement louables dans leur principe, rendent encore plus difficiles dans leur mise en oeuvre.

Selon López:

⁴⁷ Par contre, il est intéressant de souligner qu'en matière de services publics le discours est différent: on conçoit davantage une intervention du secteur public, malgré les difficultés de gestion, les tendances néolibérales récentes visant à la privatisation parfois absolue.

“Le plan *“Formar ciudad”* est compliqué dans la mesure où il ne se place pas de manière traditionnelle, au niveau spatial, territorial. La problématique d’Antanas Mockus n’est pas de donner des logements mais de changer la relation du citoyen avec les espaces publics. L’exemple des recycleurs (au cours des derniers mois s’est soulevé tout un débat autour du relogement de ce groupe de recycleurs qui, en dépit de jouer un rôle important dans le ramassage et la sélection informels des ordures urbaines, sont très mal perçus par la population qui craint de voir apparaître avec eux toute sorte de délinquance) est significatif: il ne s’agit pas de reloger un quartier mais une histoire, celle de cette population. C’est ainsi que la CVP a pris en considération plusieurs populations en particulier qui se trouvent dans une situation difficile, et cherche à présent à résoudre le problème de leur habitat. Par ailleurs, on est en train de passer du concept de “déficit de logement” à celui de “habitabilité”. A partir de l’expérience d’El Tintal, on constate que la CVP ne peut pas évaluer les conséquences.”

Rappelons cet extrait d’entretien avec la mairesse d’Usaquén au sujet du déplacement de familles pauvres installées dans un secteur considéré comme très dangereux du point de vue des désastres naturels:

“Au sujet du récent problème de relogement des personnes déplacées par glissement de terrain, il y a eu un appel d’offres transparent pour la construction de nouveaux logements destinés à ces personnes. Le manque de popularité de cette mesure ne m’intéresse pas, je l’ai appliquée pour démontrer un tant soit peu d’autorité, pour appliquer les lois; par ailleurs, le district a tenu ses promesses. Donc, nous travaillons avec la CVP. Mais il faut signaler qu’il y a déjà des gens qui veulent tirer profit de la situation.”

Dans le cas de Chapinero n’intervient pas la CVP, mais des ONG ou bien l’INURBE. Le rôle de l’administration locale est surtout de coordonner les interventions des possibles investisseurs. Rojas présente le cas de Chapinero:

“Dans le cas de Chapinero, il n’y a pas eu de politique publique de logement d’intérêt social, il y a eu tout au plus 50 subventions. L’autre voie est la collective ou en cogestion avec des associations de charité: au milieu de 1997, 45 logements seront livrés avec *“El Minuto de Dios”*, ce qui est le résultat d’un long processus de 5 ans. Avec l’Inurbe, 30 familles bénéficieront d’une subvention. Dans le quartier San Martín, 90 logements ont été construits au cours d’un processus suivi sur le plan juridique, de l’élaboration, social (avec une formation des organisations sociales). Le processus d’auto-construction avec une main-d’oeuvre tirée du voisinage a moins d’ampleur de nos jours; néanmoins, le rite de la participation des voisins dans la construction de l’agrandissement de la maison ou dans l’amélioration des espaces publics (la rue, le parc, le terrain de jeu, l’école, la salle des fêtes, etc.), lui, persiste.”

Autre point de vue à présent, celui des constructeurs qui généralement disent ne pas pouvoir développer facilement des projets de logements sociaux, les obstacles dans la gestion de ces projets (entre autres, celui du coût des terrains qui, dans le périmètre urbain, se raréfient de plus en plus) réduisant amplement les possibles bénéficiaires.

Pour Dever, comme déjà cité précédemment:

“Cependant, en ce qui concerne les personnes qui n’ont pas de logement (et qui représentent la plus forte demande), il existe des problèmes: il n’y a pas de terres pourvues de services et comme il n’y a pas de solutions qui répondent à leurs moyens, elles se tournent vers l’illégal, l’informel. A Bogota, on a besoin chaque année de 300 à 350 hectares. De ces 300, 200 sont des urbanisations pirates et le reste, du secteur formel avec des services. C’est la ville qui devrait urbaniser ces 200 hectares, mais

cela coûterait très cher. Le périmètre a déjà 20 ans (il a été défini dans l'Accord 7), donc, il faut étendre la ville précisément pour les personnes de faibles ressources. Le problème réside dans le fait de pouvoir munir ces terrains de services publics; or, les entreprises de services publics, avec toute leur bonne volonté, n'ont pas les moyens pour le faire. Et il n'y a pas de processus de concertation entre les mairies, les entreprises et les personnes qui paient de leur poche, comme, par exemple, à El Tintal, Fontibón, ou à Cali."

Mais il ajoute:

"Ceux qui compliquent les choses dans la réalisation d'opérations de logement d'intérêt social ne sont pas vraiment les constructeurs, mais plutôt les propriétaires des terrains, car il n'y a pas de terres bon marché pour ce type de logement. L'idée d'une réserve foncière est difficile à appliquer sans ressources à la base. Par conséquent, en ce qui concerne le logement d'intérêt social, les problèmes sont les suivants: le coût de la terre, celui de l'argent et les services publics."

Mais il y a un aspect qui, à nos yeux, devrait être assez souvent présent mais n'est qu'à peine évoqué: celui de la caractérisation, identification, de la demande en logement non seulement en termes quantitatifs mais aussi qualitatifs. Seuls la CVP et la Camacol posent le problème: dans un cas au sujet de tentatives dans ce sens, dans l'autre avec une enquête régulièrement actualisée qui porte directement sur cet aspect mais avec bien évidemment des intentions directement mercantiles: mieux s'adapter à la demande pour vendre davantage.

Pour Dever:

"On peut distinguer à Bogota deux ou trois classes de demandeurs de logement:
- ceux de strate aisée qui cherchent à améliorer leur secteur ou à en changer.
- ceux qui n'ont pas de logement, ce sont évidemment ceux qui représentent la plus forte demande.
Les constructeurs répondent à la demande en construisant uniquement ce qu'on leur exige. C'est ce qui apparaît dans un Recensement réalisé par Camacol - Cundinamarca (c'est une information que nous donnons aux constructeurs) sur l'offre (seulement les m2 qui sont à la vente). Nous avons également fait une enquête sur la demande, non un recensement, donc de manière moins systématique."

Pour López:

"Comment la CVP connaît-elle les personnes auxquelles sont dirigés ses projets?
Les universités ne consacrent pas beaucoup d'études sur la population qui recherche un logement. La CVP reçoit entre 300 à 400 demandes par mois qui ne peuvent pas accéder à l'offre, ce qui permet d'identifier un certain profil. Ce sont des groupes qui vont acquérir une nouvelle importance."

- Relations public/privé dans la production de logement social

On a vu comment dans diverses analyses de l'urbanisation et de la production du logement à Bogota, d'un point de vue marxiste ou non, était dégage le rôle "négatif" des constructeurs en ce qu'ils exercent des pressions pour que les normes soient adaptées à leurs besoins ou que ne soient pas appliquées de sanctions quand ils ne les respectent pas. Tout en étant conscient de ces travers, le représentant du *gremio* invoque l'argument classique de la

réponse de l'offre à la demande, dans un contexte où, de toutes façons, les instruments du contrôle seraient encore loin d'être performants.

Mais, analysant d'un autre point de vue le rôle du secteur privé, on constate que, d'une manière générale, que ce soit par pression d'une économie libérale ou par effet de la reformulation de cette pression au sein des politiques publiques, la solution du problème du logement social passe de plus en plus par le montage d'opérations qui s'appuie sur les investissements du secteur privé.

Pour López:

“En revenant sur le thème de la relation avec le secteur privé, il faut dire que, malgré l'attitude générale décrite ci-dessus, il existe des entités de ce secteur qui sont disposées à acheter des projets: le *“Minuto de Dios”* à Ciudad Bolívar, la Fondation *“Santo Domingo”* à Las Cruces, également Colmena avec une opération de “leasing urbain” à la chilienne.”

On peut aussi interpréter ces nouvelles pratiques comme l'apparition d'interventions de la part de ce secteur dans des domaines traditionnellement négligés par lui, mais qui seraient de plus en plus appréciées pour assurer une certaine continuité dans les périodes de crise (ce qui est actuellement le cas), lesquelles alternent avec des périodes d'expansion.

7. CONCLUSION

Comment apprécier les effets de la nature des politiques urbaines et de logement adoptées à Bogota durant la seconde moitié de ce siècle sur la structuration de la ville, ses formes d'urbanisation, les pratiques résidentielles déployées par ses habitants?

Après avoir vu quelle a été la nature de l'urbanisme, nous allons rappeler quelle fut l'urbanisation qui s'est de fait développée et souligner en quoi elle fut déterminée par l'urbanisme. Nous pourrions la caractériser de deux manières principales:

- l'extension, laquelle s'est manifestée dans toutes les directions plus ou moins rapidement et formellement selon l'orientation;
- la densification, entendue comme changement du bâti et parfois des usages, dans des zones qui avaient déjà été occupées.

La première a surtout suivi l'équipement: la voirie et les services publics sans qu'un plan directeur ait été la référence commune et suivie.

Nous reprendrons ici l'analyse qu'a faite Luis Carlos Jiménez de la croissance spatiale de Bogota, bien qu'elle s'arrête à 1980. Sa périodisation, plus fine que la nôtre, coïncide néanmoins dans les grandes dates: 1947, 1966, 1977-78.

Après une urbanisation très forte au cours de la période antérieure (1938-1946), la période 1946-1960 se caractérise par la multiplication de zones résidentielles structurée par l'apparition de nouveaux grands axes de type transversal et la diversification de la maille routière dans le nord. On assiste donc à un processus de densification, de "compactage", à l'intérieur d'un réseau en cours d'élaboration; s'affirme la forme tentaculaire de la ville. Cet urbanisme pourrait être qualifié de "voirie". Mais il faut souligner qu'en 1954 le périmètre urbain change avec l'annexion du nord et de l'ouest actuels (d'Usaquén à Fontibón), secteurs alors peu construits en dehors des noyaux villageois; c'est donc plutôt à l'intérieur du périmètre initial qu'est observé le remplissage.

Puis au cours de la période 1960- 1966, la construction va s'accélérer, et être encore plus forte qu'antérieurement, notamment dans les zones qui ont été annexées, sauf dans l'extrême frange ouest. Le réseau se renforce et se diversifie et structure donc le développement des nouvelles aires résidentielles de toutes parts (nord, sud, ouest, est). Les interventions étatiques en matière de logement sont notoires dans le sud et sud-ouest (ICT) et dans le nord-ouest (BCH). Mais pendant cette même période l'urbanisation clandestine se propage en périphérie (elle n'est pas nouvelle mais commence à prendre des proportions conséquentes).

Durant la période 1966-1972, se multiplient de courtes voies de connexion entre axes principaux, tandis que se consolident les secteurs existants. Les nouvelles aires sont de

nature clandestine en particulier à Bosa, Suba et Usme. L'intervention publique de l'ICT se concentre à Ciudad Kennedy.

Entre 1972 et 1977, le processus de consolidation observé antérieurement se poursuit tant dans le "normal" que dans le "clandestin" et se traduit donc par une densification de ces mêmes zones; c'est le phénomène de "ville en double". De même le réseau routier continue de se compléter avec d'autres voies de connexion.

Quand en 1977 est à nouveau élargi le périmètre, la frange occidentale se remplit. Mais c'est surtout après 1980 qu'elle est complètement occupée et que cette urbanisation se propage dans les municipalités voisines (Soacha, Chía, etc.).

Entre 1977 et 1980, on se trouve face à une situation très particulière, limite: l'Etat intervient de moins en moins dans le domaine du logement social et face à l'ampleur de la clandestinité se voit contraint à "reconnaître l'informel".

On pourrait dire que c'est au cours des années 80 que le périmètre urbain est "dépassé", sans que pour autant soient prises des mesures pour organiser, structurer ce qui est aujourd'hui, de fait mais non officiellement, l'aire métropolitaine. Mais c'est justement au cours de cette même période que les entreprises de services publics commencent à avoir de sérieux problèmes financiers dûs non seulement à une conjoncture internationale défavorable, mais aussi à des problèmes internes propres à la mauvaise organisation des ces entités, avec notamment le problème des pertes techniques et des connexions "pirates".

Généralement les services publics (domiciliaires non sociaux) ont donc accompagné l'urbanisation qui pendant longtemps a pu être formelle ou tout du moins contrôlable, avant qu'elle ne devienne illégale et très ample engendrant à partir de ce moment des problèmes sérieux (construction dans des secteurs à risques naturels: glissements de terrains, inondations, etc.) ou bien l'impossibilité de la part de l'administration de pouvoir prendre en charge l'équipement de ces zones.

Probablement ce qui aura "sauvé" et "perdu" Bogota fut la trame de ses voies et la couverture des services publics qui auront orienté et permis le développement de la construction de quartiers nouveaux de toutes sortes.

La croissance de cette ville qui, en outre, ne rencontrait pratiquement aucune limite topographique (sauf certains abords de rivières facilement inondables) fut donc constante, même si certains moments furent plus intenses que d'autres.

L'autre aspect qu'il vaut la peine de souligner est que l'architecture résidentielle (la "normale" et plus encore la clandestine) va jusqu'aux années 80 être plutôt peu dense: il s'agit de petits immeubles collectifs de plus ou moins de R+3 et de maisons individuelles, aussi bien dans des ensembles fermés que dans des groupements moins homogènes, somme d'initiatives individuelles. Néanmoins il faut noter quelques exceptions d'ensembles massifs comme, par exemple, à Ciudad Kennedy ou Bachue. La situation est différente dans les "centres"

traditionnels et plus récents avec une densification en hauteur très marquée. Par contre, à partir des années 80 on observe dans certains secteurs du péricentre ou de la périphérie une densification en hauteur assez marquée, outrepassant parfois des normes facilement contournables.

Cette description permet de souligner que l'urbanisme a plus accompagné (il serait faux de dire qu'il ait été absent) l'urbanisation qu'il ne l'a précédée, anticipée, orientée, contrôlée.

Mais, si jusqu'alors cette attitude n'a pas semblé être trop traumatisante, c'est à partir des années 90 que la situation devient globalement critique sur de nombreux fronts:

- accentuation de la dégradation du centre;
- dégradation ou, à l'inverse, rénovation avec une forte densification dans le péricentre;
- consolidation de la périphérie;
- extension au-delà du périmètre urbain dans les communes voisines avec la raréfaction de terrains disponibles et l'occupation de zones à risques de désastres naturels;
- dégradation générale de la voirie et de l'infrastructure en général et des services publics en particulier;
- saturation du système de transport.

Le deuxième et troisième aspects ont été facilités par des normes (les accords 7 de 1979 et ses dérogations successives).

Par ailleurs, il faut souligner l'appauvrissement des ressources de la ville et des difficultés croissantes dans la gestion urbaine (bureaucratism, ressources humaines et techniques insuffisantes, etc.).

L'ensemble de ces difficultés conduit à prendre conscience de la nécessité de planification et gestion; ce qui marque assez profondément l'actuelle décennie.

En effet, actuellement l'administration "distritale" cherche à reprendre les choses en main en rationalisant davantage le processus de légalisation des zones clandestines et en donnant aux services publics une vocation sociale plus technique et cohérente (un meilleur contrôle de la consommation qui devrait permettre un assainissement économique de l'entreprise et, à plus long terme, une tarification plus juste) et non plus politique. Egalement en cherchant à instituer la planification et la gestion, à définir un projet de ville spécifique et à recourir à des savoirs constitués dans diverses disciplines et à des processus de concertation. Mais tout cela constitue un ensemble de mesures au coup par coup dans un contexte urbanistique qui, malgré diverses tentatives, reste peu affirmé, étant probablement encore sous le poids de son histoire fragile et inconstante.

En effet, les politiques urbaines sont passées par diverses phases. Sans reprendre les différents modèles sous-jacents qui ont été présentés dans ce texte, il y eut en général peu de tentatives de réel contrôle de la situation (absente en matière foncière, par exemple, jusqu'à ces dernières années): elles se sont manifestées au début de cette longue période, quand tout

était à faire, et à la fin donc, quand tout était devenu trop chaotique. Entretemps, beaucoup de laisser-faire engendrant (in)directement le déficit en logements, et donc une réponse par la voie de l'informalité.

On peut analyser de manière complémentaire et convergente le rôle de l'Etat dans le développement urbain en d'autres termes. D'abord, en tant que supposé régulateur du jeu entre offre et demande; ensuite, du point de vue de la position de ses propres agents.

Dans une logique équitative, le rôle des pouvoirs publics, du gouvernement local, devrait être idéalement celui d'équilibrer, de réguler l'offre et la demande. Il faut donc considérer les acteurs et dynamiques de chacune d'elles et leurs possibles interactions. L'offre relève aussi bien du même secteur public que du secteur privé avec d'importants intérêts économiques. La demande dépend des caractéristiques sociodémographiques, économiques et culturelles de l'ensemble de la population, des habitants, des usagers, des consommateurs, avec, surtout dans les pays en développement, une présence numérique des classes populaires dominante. Comment intervenir?

Au niveau de la demande, il s'agit de:

- contrôler la population et ses comportements, la limiter, la réduire, la planifier;
- et pour ce faire, la mesurer aussi bien quantitativement que qualitativement.

Et l'offre peut être produite directement ou appuyée, stimulée, par les pouvoirs publics, mais avec l'objectif de l'orienter selon les caractéristiques de la demande (par exemple, quand le marché de luxe sature, orienter le secteur vers le marché du logement social).

Dans le cas de Bogota, c'est très tardivement que s'est manifestée une intervention au niveau de la demande (en cherchant à mieux l'identifier), même si à certains moments des discours allaient dans le sens d'un jeu sur les migrations. Et au niveau de l'offre des actions concrètes ou des intentions, mais globalement une certaine permissivité non tant dans la définition de mesures sinon dans leur application.

Mais il est vrai que cette logique idéale peut être perturbée, contaminée, dans sa mise en oeuvre par d'autres logiques plus liées à des jeux de pouvoirs ou de représentations collectives, comme les entretiens qui ont été ici présentés en témoignent. Apparaissent dès lors les effets du clientélisme politique, les influences des *gremios*, l'entrisme du politique dans la sphère du technique, des perceptions des problèmes et de leur engendrement (in-)consciemment biaisées mais considérées comme fondatrices et qui peuvent servir à couvrir des enjeux institutionnels d'une autre rationalité.

Ces diverses lectures de l'urbanisme nous permettent donc de mieux comprendre les pratiques résidentielles des diverses classes sociales bogotaines et, de ce fait, une structuration de la ville en termes de ségrégation sociospatiale. Les classes aisées, au gré de leurs changements internes (démographiques, sociaux, culturels), ont favorisé l'apparition de nouveaux centres d'affaires et de zones résidentielles dans de nouveaux secteurs de la ville.

Les classes intermédiaires, quant à elles, bien que plus nombreuses et occupant la plus grande surface de la capitale, ont "rempli" les vides entre ces deux extrêmes. Le même laisser-faire, voire dérégulation, qui a engendré le phénomène de l'informalité a également permis aux intérêts économiques de trouver dans l'immobilier un champ d'investissements flexible. L'intervention des secteurs publics en matière de logement social s'est toutefois manifestée soit par des opérations directes (parfois massives), soit par la mise en place de système d'appui à l'accès à la propriété (crédit UPAC), mais avec en général, comme dans beaucoup d'autres pays en développement, un "déplacement" des bénéficiaires, ceux-ci appartenant aux classes moyennes au sens large mais non aux catégories les plus défavorisées, les mêmes qui en partie se sont livrées à l'informalité.

Il reste à voir plus précisément comment dans les trajectoires résidentielles des personnes ces dynamiques générales se sont combinées à des aspirations et possibilités individuelles, en prenant compte les secteurs de la ville, les périodes, les classes sociales et les types mêmes de trajectoires.

BIBLIOGRAPHIE

APRILE GNISSET (J.), 1992 - **La ciudad colombiana**, Bogota, Fondo de Cultura del Banco Popular.

ARANGO (S.), 1989 - **Historia de la arquitectura en Colombia**, Bogota, Universidad Nacional, 1989.

ARCHILA N. (M.), 1991 - **Cultura e identidad obrera Colombia 1910 - 1945**, Bogota, CINEP.

ASCHER (F.), 1995 - **Métapolis ou l'avenir des villes**, Paris, Ed. Odile Jacob.

ATRIA (R. D.), 1993 - "Administración y desarrollo concertados para las áreas metropolitanas", in **Urbanismo y ordenamiento espacial concertado en Colombia**, QUIÑONES (L.) (ss la dir.), Bogota, Universidad La Gran Colombia, pp. 71-88.

BLANQUER (J.-M.), FAJARDO (D.), 1991 - **La descentralización en Colombia, Estudio y propuestas**, Bogota, IFEA - Universidad Nacional.

BORDA (S.), CONTRERAS (J.V.), FLOREZ A. (J. C.), 1995 - "El Tintal, problemas y alternativas", Bogota, multigr. 24 p.

CAMACOL-Cundinamarca, 1995 - **Oferta y demanda de edificaciones en Santafé de Bogotá**, Bogota, 146 p. + annexes.

CASTELLS (M.), 1972 - **La question urbaine**, Paris, Maspero, 1981.

del CASTILLO (J.C.), CORTES (R.), SALAZAR (J.), 1994 - "La recuperación urbanística de Bogotá", **Revista Foro**, No 25, pp. 74-83.

CENAC, 1993 - "Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia" (resumen), Bogota, 46 p. + annexes.

CIDE (Centro de información y documentación de la Embajada de España), 1994 - **Cuadernos de desarrollo local**, No I, (Organización, estructura y funcionamiento de las localidades de Santafé de Bogotá, D.C.), Bogota, Agencia española de Cooperación internacional, Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, Comunidad Autónoma de Madrid.

COLCIENCIAS, 1993 - **El entorno natural y construido del hombre colombiano. Bases para un plan del programa nacional de ciencias del medio ambiente y el hábitat**, Bogota.

Corporación Colegio de Villa de Leyva, CEHAP Medellín, CITCE Cali, 1996 - **Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal**, Bogota, INURBE.

CORTE (B.), GONZALEZ (C.), 1989 - **Planeación urbana y participación popular en Bogotá**, Bogota, CINEP.

CORTES (R.), 1987 - "La intervención de Le Corbusier en la planeación física de Bogotá, 1945- 1958", in **Le Corbusier en Colombia**, VARGAS C. (comp.), Bogota, Cementos Boyacá, pp.92- 29.

CORTES (R.), del CASTILLO (J. C.), 1994 - "La planeación urbana frente a las nuevas formas de crecimiento físico de la ciudad", in **Desarrollo urbano futuro**, Bogota, Ministerio de Desarrollo Económico, DNP, Programa de Gestión urbana de Naciones Unidas, pp. 199-226.

Alcaldía Mayor, DAPD, 1984 - "Crecimiento de Bogotá D.E. Colombia 1890 - 1980", (ss la dir. de L.C. Jimenez), Bogota, multigr. 35 p.

CUERVO G. (L.M.), 1995 - "Génesis histórica y constitución de Bogotá como ciudad moderna", Bogota, Corporación SOS Colombia - Viva la Ciudadanía, multigr. 134 p. + anexes.

CURRIE (L.), 1988 - **Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano**, Bogota, CAMACOL.

Fescol, Cámara de Comercio de Bogotá, 1996 - **Las finanzas del Distrito Capital. Evolución reciente y perspectivas**, Bogota.

Foro Económico, Regional y Urbano de la Contraloría de Santafé de Bogotá, 1996 - No 2 (Descentralización y transferencias: ¿Marcha atrás?), febrero.

GARCIA (C.), 1970 - "Recuento histórico del planeamiento en Bogotá", Bogota, DAPD.

GAUDIN (J.-P.), 1993 - **Les nouvelles politiques urbaines**, Paris ,PUF - Que sais-je?

GILBERT (A.), ZORRO (C.), 1982 - "Normas jurídicas y realidad social: la evolución reciente de las disposiciones en materia de urbanismo en Bogotá".

GIRALDO I. (F.), 1995 - "La política urbana en el Salto social", **Revista Foro**, No 26, pp. 46-53.

GIRALDO I. (F.), LOPEZ (H. F.), 1987 - **El UPAC. La política económica y la construcción 1970 - 1987**, Bogota, CAMACOL.

GIRALDO I. (F.), VIVIESCAS (F.) (comp.), 1996 - **Pensar la ciudad**, Bogota, TM Editores, CENAC, FEDEVIVIENDA.

GODARD (F.), 1995 - "La recherche sur la ville. Experts et clercs", **Sociologie du travail**, No2.

INTERURBA, 1995 - "Contribution des chercheurs à Habitat II", Paris, 1995, 12 p. multigr.

JARAMILLO (S.), 1992 - "La vivienda en Bogotá", Bogotá, Universidad de Los Andes, CEDE, Documento CEDE No 087, 81 p.

Laberintos de la descentralización, 1994 - Bogota, ESAP

La Caja de Vivenda Popular, 1982 - **Caja de Vivienda Popular: 40 años**, Bogota.

LEVY (A.), s.d. - "Recherche urbaine et recherche urbanistique", **Metropolis**, No 103, pp. 13-17.

LONDOÑO B. (R.), SALDARRIAGA R. (A.), 1994 - **La ciudad de Dios en Bogotá. Barrio Villa Javier**, Bogota, Fundación Social.

LOPEZ (J.F.), 1990 - "Características económicas en Bogotá", in **Vivir en Bogotá**, Bogota, Foro nacional por Colombia, pp. 21-50.

LOPEZ F. (N.), ANDRADE (I.), 1988 - "Las finanzas del Distrito Especial de Bogotá, una reestructuración necesaria", **Bogotá 450 años retos y realidades**, Bogota, Ediciones Foro Nacional - IFEA, pp. 317-341.

LULLE (T.), 1993 - "Los aportes de las ciencias humanas y sociales a la teorización del urbanismo", in **Urbanismo y ordenamiento espacial concertado en Colombia**, QUIÑONES (L.) (ss la dir.), Bogota, Universidad La Gran Colombia, pp. 103- 114.

MASSIAH (G.), TRIBILLON (J.-F.), 1988 - **Villes en développement**, Paris, Editions La Découverte - Cahiers libres.

MEDELLIN (P.), 1994 - "La gobernabilidad en Bogotá: legitimidad y hegemonia", **Revista Foro**, No 25, pp.64-73.

Ministerio de Desarrollo Económico - Viceministerio de Vivienda, Agua potable y Desarrollo urbano, 1995 - "Ciudades y ciudadanos, la política urbana del Salto social, Bogotá", multigr 50 p.

Ministerio de Desarrollo económico, INURBE, 1995 - **ICT, medio siglo de vivienda social en Colombia 1939 - 1989**, Bogota.

Misión Bogotá Siglo XXI, 1993 - **Estudio prospectivo de vivienda**, Bogota, Granahorrar, Misión Bogotá Siglo XXI.

NIÑO M. (C.), 1991 - **Arquitectura y Estado. Contexto y significado de las construcciones del Ministerio de Obras Públicas**, Colombia, 1905-1960, Bogota, Universidad Nacional.

PEÑARANDA (R.), 1993 - **Descentralización y participación en las localidades del Distrito Capital**, Bogota, ESAP.

PEÑARANDA (R.), 1994 - "La descentralización: evaluación y perspectivas de un proceso", in **Bogotá hoy. Democracia, convivencia y poblaciones vulnerables**, SEGOVIA (G.) (éd.), Bogota, Consejería para Asuntos sociales - Alcaldía mayor de Santafé de Bogotá, Consejería presidencial para la juventud, la mujer y la familia, pp.11-19.

PRADILLA C. (E.), 1974 - "La política urbana del estado colombiano", **Ideología y sociedad**, No 9, enero-marzo, pp.3-88.

QUERRIEN (A.), 1991 - "La planification urbaine et ses doubles", **Les annales de la recherche urbaine**, No 51, juillet, pp. 3- 5.

RENARD (V.), 1994 - "Question foncière et développement urbain à Santiago et Bogota", **Problèmes d'Amérique latine**, No 14, juillet-septembre, (La ville et l'Amérique latine), pp.201-216.

ROJAS (F.), MONCAYO (V. M.), 1994 - "Actores públicos y privados en el desarrollo urbano", in **Desarrollo urbano futuro**, Bogota, Ministerio de Desarrollo Económico, DNP, Programa de Gestión urbana de Naciones Unidas, pp. 95-124.

SABATE (A.F.), ROBERT (F.G.), 1989.- "Planificación urbana: evolución y perspectivas", in **La investigación urbana en América latina**, Tomo 3, CORAGGIO (J.L.) (éd.), Quito, Ciudad, pp.65-136.

SAENZ (O.), VELASQUEZ (F.), 1989 - "La investigación urbana en Colombia", in **La investigación urbana en América latina**, Tomo 1, CARRION (F.) (éd.), Quito, Ciudad, pp. 101-132.

SANTANA R. (P.), 1988 - "Bogotá hoy: la crisis política y administrativa de la ciudad", in **Bogota 450 años. Retos y realidades**, Bogota, Foro Nacional por Colombia, IFEA, pp.133-192.

SANTANA R. (P.), RODRIGUEZ (C.R.), 1990 - "Los servicios públicos en Bogotá", in **Vivir en Bogotá**, Bogota, Foro Nacional por Colombia, pp. 115- 168.

SANTANA R. (P.), RODRIGUEZ (C.R.), 1990 - "La organización popular en Bogotá", in **Vivir en Bogotá**, Bogota, Foro Nacional por Colombia, pp. 169-208.

SANTANA (P.), 1994 - " Las elecciones locales en 1994. La tercería cívica en las alcaldías", **Revista Foro**, No 25, pp.105-115.

SILVA C. (J.), 1992 - "Cambios en el papel del estado en la producción de vivienda", Bogota, Foro nacional por Colombia, Escuela nacional sindical, Revista Rumbos contemporáneos, 42 p.

SPPU - MELTE, 1991 - **Les Annales de la Recherche Urbaine**, No 51, juil., (La planification et ses doubles).

TELLEZ (G.), 1991 - **Rogelio Salmoná: Arquitectura y poética del lugar**, Bogota, Colección SomoSur, Universidad de Los Andes - Escala.

TORRES (A.), 1993 - **La ciudad en la sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá, 1950-1977**, Bogotá, CINEP.

TORRES M. (M. C.), 1992.- **Por la Calle 32. Historia de un barrio**, Bogota, Alcaldía Mayor de Bogotá, Librovía, Corporación Bogotá Cultural.

TOVAR (M.), 1994 - "El proceso de la vivienda popular: una lectura histórica, social y cotidiana", in **Pobladores urbanos**, ARTURO (J.) (comp.), Tomo 1 "Ciudades y espacios", Bogotá, TM editores, ICAN - Colcultura, pp.403- 416.

TRIBILLON (J.-F.), 1991 - **L'urbanisme**, Paris, La Découverte, Repères.

UNGAR (E.), MURILLO (G.), 1978 - **Política, vivienda popular y el proceso de toma de decisiones en Colombia**, Bogota, Ediciones Guadalupe.

VELASQUEZ (F.), 1995 - "La planeación en Colombia:¿Es el tiempo de la gente?", **Revista Foro**, No 26, pp. 14-24.

Documents officiels:

Acuerdo 7 de 1979, "Plan general de Desarrollo integrado y políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá".

Acuerdo 6 de 1990 del Concejo "distrital", "Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá", DAPD.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1971 - Reforma administrativa del Distrito Especial de Bogotá, Bogotá, DAPD.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Plan de desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá, D.C., 1995-1997, Formar Ciudad.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Proyectos. Plan de desarrollo local de Bosa.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Proyectos. Plan de desarrollo local de Usaquén.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Proyectos. Plan de desarrollo local de Rafael Uribe U.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Proyectos. Plan de desarrollo local de Antonio Nariño.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Proyectos. Plan de desarrollo local de Engativá.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Proyectos. Plan de desarrollo local de Santafé.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Proyectos. Plan de desarrollo local de La Candelaria.

Alcaldía mayor de Bogotá, 1995 - Proyectos. Plan de desarrollo local de Chapinero.

Bogotá 2000. Plan estratégico para el Distrito Capital. Bogotá, 1994.

Caja de Vivienda Popular, 1965 - Informes, Policarpa (1964), Los Laches (1964), Plan de erradicación de tugurios, Bogotá.

Comité interinstitucional, 1992 - Plan de desarrollo zonal Bosa, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 183 p.

D.A.P.D., 1964 - La planificación en Bogotá.

D.A.P.D., 1972 - Estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase II.

D.A.P.D., 1981 - Ordenamiento y administración del espacio urbano de Bogotá, Bogotá.

D.A.P.D., 1990 - Para cambiar el futuro de los habitantes de los barrios subnormales: Elementos para el plan de legalización como parte integrante del plan de desarrollo para Bogotá, Bogotá.

D.A.P.D., 1992 - Gaceta de urbanismo y construcción, Año 1, No 6, mayo.

D.A.P.D., 1992 - Gaceta de urbanismo y construcción, Año 1, No 7, junio.

D.A.P.D., 1992 - Gaceta de urbanismo y construcción, Año 1, No 8, julio.

D.A.P.D., 1994 - Monografía sobre el proceso de metropolización de la Sabana de Bogotá, Bogotá.

D.A.P.D., 1996 - Formar ciudad. Seguimiento y evaluaciones de los planes de acción de las localidades, Bogotá.

D.A.P.D., 1996 - Estratificación socioeconómica de Santa Fe de Bogotá D.C.

D.A.P.D., 1996 - Estadísticas distritales: versión preliminar.

D.A.P.D., 1996 - Segundo diagnóstico de Santa Fe de Bogotá D.C.

D.N.P., 1974 - Las cuatro estrategias.

D.N.P., 1995 - Plan de acción y recursos para Santafé de Bogotá 1995- 1998, Consejería presidencial para Bogotá.

Ley 9 de Reforma urbana de 1989.

Ministerio de Gobierno, Estatuto del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, decreto 1421, julio 21 de 1993.

Encadré No1

LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

C'est à partir des années 80 que sont prises les premières mesures pour la mise en oeuvre de la décentralisation.

La loi 14 de 1983 renforce la capacité des collectivités locales (départements et communes) pour engendrer de plus grandes ressources au niveau local. Cette mesure aura un impact assez fort avec une augmentation importante des impôts locaux, en particulier du foncier, de l'industriel et commercial.

Mais c'est en 1986 que le processus de décentralisation entre réellement dans sa phase décisive: la commune reçoit des fonctions et ressources qui étaient jusqu'alors prises en charge par la Nation (lois 12 et 11 de 1986 et décrets réglementaires de 1987). C'est ainsi que peu à peu la gestion des services publics domiciliaires, sociaux, etc. est transférée au niveau local. Mais sont transférées aussi les ressources liées à la TVA.

La troisième grande étape fut celle de la décentralisation de chacune des institutions publiques nationales (notamment les ministères) mais sans coordination entre elles.

Puis, lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution de 1991, la question va être largement abordée, mais sans que soit défini un projet spécifique clair, laissant aux législateurs le rôle de mettre en place le cadre juridique qui allait permettre d'appliquer les "bonnes intentions" en elle énoncées: loi de transfert de compétences et ressources, statut organique de l'aménagement territorial, loi organique de la planification, loi organique du budget, loi et statut de la participation communautaire, etc.

Toutefois, malgré ces limites, la Constitution favorise les changements suivants:

- La possibilité de création de nouvelles entités territoriales (en particulier, les aires métropolitaines et les associations de communes).
- La conversion des anciennes intendances en départements.
- L'élection des préfets et la libre nomination des directeurs des entités décentralisées par eux.
- La création du système national de planification pour lequel sont constitués les conseils de planification municipale, départemental et national avec la participation des représentants des groupes économiques, de la communauté et divers autres intérêts.

- L'obligation d'élaborer des plans de développement par secteur conformément aux objectifs définis dans le plan de développement national et avec le but de donner sa cohérence à l'utilisation des ressources transférées.

- Le transfert des ressources de la nation se fait non plus au travers de la TVA sinon des entrées courantes.

- La consécration de la participation communautaire comme principe de l'Etat et son application dans l'élaboration, l'exécution, l'établissement de contrats, le suivi et contrôle de la politique publique.

Avec la nouvelle Constitution on passe de la décentralisation "municipaliste" à un processus de territorialisation du pays. C'est-à-dire que l'on fait intervenir l'ensemble des niveaux entre la Nation et la commune. Toutefois, comme déjà remarqué plus haut, cela reste plus au plan des intentions que de la mise en oeuvre.

Depuis la Constitution, dans un contexte d'ouverture économique et de modernisation de l'Etat, des tendances diverses parfois contradictoires se sont manifestées: la technocratie face à la démocratie représentative, les secteurs d'intervention face aux territoires, la gestion fiscale et monétaire face à l'autonomie locale, la privatisation, une imposition de la décentralisation et non sa concertation avec les entités concernées, la non-décentralisation de la gestion des problèmes d'ordre public (narcotrafic, guérilla, etc.), la difficile opérativisation de la participation communautaire, avec éventuellement sa récupération à d'autres fins plus traditionnelles.

Dans l'ensemble de ce processus il convient de souligner que l'année 1986 fut déterminante:

- Les maires sont dès lors élus populairement pour deux ans (acte legal 1 de 1986). Depuis ce mandat est passé à trois ans et l'on prévoit actuellement une autre rallonge d'un an.

- Les départements sont dotés de fonctions propres (loi 3 de 1986).

- Avec la loi 11 de 1986 le conseil peut diviser le territoire municipal en communes (dans le périmètre urbain) et *corregimientos* (dans la zone rurale), avec dans chacun des cas une JAL ("*Junta administradora local*") dont au moins le tiers des membres sont élus par suffrage universel direct. La JAL a compétence pour superviser et contrôler la prestation des services publics.

- Le décret 1222 crée un code de régime départemental et le 1333 celui de régime municipal.

- Le décret 3446 prévoit la présence de représentants d'usagers dans les conseils d'administration des entreprises de services publics.

La décentralisation à Bogota a principalement consisté en une redistribution des pouvoirs entre mairies d'arrondissement et JAL, ainsi qu'en la mise en place de nouveaux canaux de communication de la participation de la communauté dans la planification urbaine et le contrôle de sa mise en oeuvre (voir encadré No 2).

Références bibliographiques:

- BLANQUER (J.M.), FAJARDO (D.), 1991.
- **Laberintos de la descentralización**, 1994, en particulier le chapitre 4 "Cartografía de la descentralización, emergencia, actualidad e indefiniciones" de Darío I. Restrepo, pp. 82-118.

Encadré No2

LA NOUVELLE ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE DU "DISTRICT"

Bien que notre étude ait une forte composante historique, on ne présente ici que l'actuel dispositif établi dans le nouveau statut du "district", approuvé par le décret 1421 du 21 juillet 1993, dans un cadre juridique particulier: la nouvelle Constitution de 1991, le nouveau régime municipal de 1993, lesquels définissent au plan national non seulement les JAL ("*Juntas Administradoras Locales*"), mais aussi l'ensemble de l'organisation des collectivités locales et, entre les deux, la loi 1 de 1992 qui prévoit l'organisation et le fonctionnement des JAL dans le "district". En ce qui concerne la définition des compétences locales, le nouveau statut organique est plus timide que la loi de 1992.

1. Les arrondissements (ou localités)

Ce sont les divisions territoriales du "district" auxquelles sont conférées les compétences administratives exercées par leurs autorités.

Le conseil "distrital" est l'organisme chargé de créer, supprimer et fusionner les arrondissements. Mais seulement après que le maire "majeur" (le maire élu par l'ensemble de la population du "district", lequel supervise les maires d'arrondissement qui peuvent être aussi nommés "mineurs" ou "locaux") ait présenté le projet, car il est le seul qui puisse le faire (on ne sait toujours pas si cela peut relever d'une initiative populaire).

La constitution de ces arrondissements doit tenir en compte leurs caractéristiques sociales et de couverture des services publics, communautaires et institutionnels.

La division actuelle en arrondissements correspond à l'antérieure par zones, ce qui ne répond pas toujours aux critères qui viennent d'être énoncés.

La règle générale de répartition des compétences entre autorités locales et "distritales" est la suivante: aux premières revient la gestion des affaires directement liées au territoire de l'arrondissement et dont les effets n'en outre-passent pas les limites; aux secondes revient la garantie du développement harmonieux et intégré de la ville et de la prestation efficiente des services qui sont à la charge du "district".

En tenant en compte que la compétence "distritale" implique aussi des fonctions à l'intérieur des arrondissements, il est établi que ceux-ci sont soumis aux autorités du maire "majeur", d'une JAL et du maire local.

2. Les 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 par les habitants de chacun des arrondissements.

2.1. Election et composition

Les JAL sont composées par un nombre de membres, appelés édiles, qui varient de sept à onze selon la population de l'arrondissement: ils sont 7 à Chapinero, Santafé, Mártires, Antonio Nariño, Candelaria et Sumapaz, 9 à Usme, Tunjuelito, Bosa, Fontibón, Barrios Unidos et Teusaquillo, 11 à Usaquén, San Cristóbal, Kennedy, Engativa, Suba, Puente Aranda, Rafael Uribe et Ciudad Bolívar. Ces édiles sont élus populairement pour une durée de trois ans par le système des listes et des quotients électoraux. La date de ces élections doit coïncider avec celle du maire "majeur" et du conseil "distrital".

2.2. Fonctions

La première fonction de la JAL est celle de distribuer et assigner ce que prévoit globalement à leur égard le budget "distrital". Dans la loi 1 de 1992 il était prévu qu'en 1993 ces ressources devaient correspondre au moins à 10% des entrées de l'administration centrale du "district" et que celles-ci devaient augmenter chaque année de 2% pour atteindre en 1998 un minimum de 20%. Le nouveau statut organique est plus souple.

Une fois déterminé le montant global attribué à chaque arrondissement, la répartition interne doit se faire selon les NBI ("*necesidades básicas insatisfechas*") de la population de l'arrondissement.

a) Fonctions de planification et exécution

Un budget est défini à partir d'un plan d'investissements conforme au plan de développement de l'arrondissement que doit concevoir la même JAL (lequel plan doit s'harmoniser avec le plan "distrital").

b) Fonctions de contrôle

Les JAL doivent surveiller et contrôler la prestation des services publics et les investissements réalisés avec des ressources publiques.

c) Fonctions de promotion

La JAL doit appuyer, solliciter ou promouvoir la réalisation d'activités, projets ou manifestations développées par la communauté.

d) Fonctions politiques

Il s'agit d'abord de la préparation de la *terna* (une liste de trois candidats) pour que le maire majeur puisse nommer le maire d'arrondissement. Puis de la possibilité de présenter des projets d'accord devant le conseil "distrital". Cette initiative diffère de la faculté qu'ont les JAL de solliciter aussi bien au conseil comme aux autres autorités locales, la prise de mesures ou l'exécution d'activités qui relèvent de sa compétence.

2.3. Activités

Les actes par lesquels les JAL exercent leurs fonctions, nommés "*acuerdos locales*", sont assimilés à des actes administratifs. Les périodes de session sont prédéfinies. Les délibérations doivent être réalisées dans un local propre à la JAL avec un quorum variable selon le type d'activité.

La procédure des "*acuerdos locales*" est la suivante: présentation du projet d'*acuerdo*, rapport sur le projet réalisé par une commission *ad hoc*, approbation des projets en deux débats successifs, envoi au maire d'arrondissement pour sanction (5 jours pour l'approuver ou le rejeter; au-delà de ce délai le projet est approuvé d'office), une fois ce projet converti en *acuerdo* il est envoyé à la mairie "majeure" pour révision juridique.

3. Les édiles du Conseil

Ce sont des serviteurs publics mais non des employés publics; ils sont donc sujets au contrôle de diverses entités publiques jouissant d'autonomie budgétaire et administrative: la *personería* (chargée d'exercer le contrôle administratif municipal), la *contraloría* (dont la vocation est le contrôle fiscal de la commune) et la "*procuraduría general de la Nación*" (qui veille principalement au respect de la Constitution, des lois, des décisions judiciaires et des actes administratifs, de la conduite officielle de ceux qui exercent des fonctions publiques).

Pour pouvoir être élu (ils le sont en même temps que le maire "majeur" et pour la même durée de trois ans et peuvent être réélus), il faut être un citoyen en exercice et avoir résidé ou occupé une activité professionnelle au moins deux ans avant l'élection dans l'arrondissement. Diverses caractéristiques dans la trajectoire du candidat peuvent le rendre inapte: elles tournent autour de sanctions judiciaires ou bien de liens avec des entités "distritales".

Ils ont droit à des honoraires équivalents au salaire du maire.

4. Les maires 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 "majeur". Comme on l'a déjà indiqué, ils sont nommés pour une période de trois ans et sont choisis au sein de la *terna* présentée à la JAL.

Le maire d'arrondissement doit accomplir les fonctions que lui assignent ou délèguent le maire "majeur", ainsi que celles qui lui sont déléguées par le conseil "distrital".

En tant qu'exécuteur des décisions de la JAL, il lui revient de les appliquer et faire appliquer. C'est ainsi qu'il peut édicter des décrets locaux.

De ces fonctions en découlent diverses comme l'exécution des plans de développement, et, en général, la prise de décisions nécessaires pour appliquer les mesures adoptées par la JAL.

Il est responsable du maintien de l'ordre public dans son territoire.

En matière de développement urbain, il doit contrôler l'accomplissement des normes en vigueur dans ce domaine et expédier ou rejeter licences, autorisations, permis ou patentes de fonctionnement. De même en ce qui concerne la conservation et la récupération des espaces publics, du patrimoine culturel, des monuments et de l'environnement dans l'arrondissement.

Il doit contrôler la prestation des services, la construction des chantiers et l'exercice de fonctions publiques de la part d'autorités ou personnes privées. Egalement assumer la coordination des interventions des diverses entités "distritales" dans le territoire de l'arrondissement, selon le degré de délégation que lui attribue le maire "majeur" à ce sujet.

5. Les fonds de développement local

Il existe un fonds de développement local dans chacun des arrondissements. C'est à travers ces fonds que les arrondissements vont pouvoir faire des contrats, exécuter le budget local et, en général, pourvoir aux besoins de l'administration locale.

a) Qu'est-ce qu'un fonds?

Un fonds est un compte spécial ouvert au sein du budget global du "district" par chaque arrondissement (la JAL en est le titulaire mais c'est le maire qui tire les chèques). Il a ses propres organes de décision et jouit d'une personne juridique.

b) Comment fonctionne un fonds?

Ses biens sont les suivants:

- les sommes en provenance du budget de l'administration centrale du "district" assignées à chaque arrondissement
- les sommes qui, à n'importe quel autre titre, peuvent être destinées à l'arrondissement au sein du budget du "district" ou des entités décentralisées ou de toute autre entité publique

- le produit des opérations qu'il réalise et des biens qu'il acquiert en sa qualité de personne juridique.

c) Activités du fonds

Les activités du fonds ont directement à voir avec la gestion des ressources attribuées à chacun des arrondissements. C'est-à-dire l'établissement des contrats (droits et obligations) avec des tiers.

Deux aspects originaux:

- La possibilité d'établir des contrats avec des organisations populaires, communautaires, d'économie sociale et d'associations d'usagers qui ont un régime différent de celui de l'établissement de contrats administratifs ordinaires réalisés avec des entités commerciales.
- La figure de la convention inter-administrative qui permet à des entités publiques différentes de collaborer dans le cadre d'opérations concrètes.

L'objet de cet encadré était de ne se centrer que sur le niveau territorial de l'arrondissement dans la mesure où il incarne l'aspect le plus marquant de la décentralisation dans le "district". Toutefois nous terminerons avec deux remarques au sujet de deux autres niveaux territoriaux: le quartier et les communes voisines du "district".

Dans les quartiers, même si les organisations civiques sont moins revendicatives que durant la période des années 70 et qu'elles sont dans une phase de restructuration, elles n'en restent pas moins présentes et actives. Il s'agit principalement des "*Juntas de Acción Comunal*" (JAC), lesquelles sont chapeautées par un "*Departamento Administrativo de Acción Comunal*" (DAAC) au sein de l'administration "distritale". Leurs membres sont élus et un président les représente. Dans un système politique très marqué par le clientélisme elles ont pu constituer un des rouages de cette mécanique, mais certaines ont également largement contribué à l'équipement du quartier.

En ce qui concerne les communes voisines, il faut noter que comme l'ensemble des autres municipalités elles s'inscrivent juridiquement dans l'instauration du nouveau régime municipal et du transfert de compétences et ressources. Mais, dans la mesure où la constitution formelle d'une aire métropolitaine n'est toujours pas mise en oeuvre, elles se trouvent dans une situation particulière face au "débordement" de la capitale qui les ont fait connaître très fortement en peu de temps. Pour l'instant seule la formule d'association de municipalités semble pouvoir leur permettre de mieux s'organiser.

Référence bibliographique:

PEÑARANDA (R.), 1993.

Encadré n°3

LES ETAPES ET STRUCTURES ACTUELLES DU PROCESSUS DE LA PLANIFICATION

Il faut différencier deux niveaux (le national et le départemental et municipal). Dans chacun des cas les processus sont les suivants:

1. Au plan national

- le gouvernement élabore et propose son plan;
- le Conseil national de planification le discute;
- le Congrès l'approuve;
- le CONPES (Conseil de planification économique et sociale) approuve le document final;
- la DNP le concrétise;
- le Ministère des Finances supervise le budget;
- les Ministères et départements administratifs l'intègrent dans leur champ respectif;
- le CONFIS (Conseil de financement des investissements sociaux) intervient sur l'aspect fiscal.

2. Au plan départemental et/ou municipal

On retrouve des instances comparables:

- le gouverneur ou le maire;
- les assemblées départementales ou conseils municipaux ou distritaux;
- le conseil de gouvernement municipal départemental;
- le secrétariat de planification;
- les conseils territoriaux de planification;
- les secrétariats de départements administratifs.

Un dispositif est apparu: le système national de planification. C'est l'espace où se discute le plan national de développement. En font partie le conseil national de planification et les conseils territoriaux de planification (départemental et municipal).

Quant aux modalités actuelles d'élaboration d'un plan qui constitue le document de référence, elles sont généralement les suivantes:

- définition des objectifs qui permettent d'orienter l'action de la commune et qui doivent se fonder dans le diagnostic;
- élaboration d'un diagnostic qui montre la situation actuelle (faiblesses et potentialités);
- définition de stratégies pour répondre aux objectifs;

- définition d'un calendrier d'étapes et de seuils, détermination d'outils;
- suivi, contrôle et évaluation des actions.

Encadré No4

LES FINANCES A BOGOTA

En matière de financement des institutions publiques "distritales", il faut d'abord savoir que les entités de services publics financent leur développement au moyen des tarifs (prix et taxes) et que les entités éducatives, culturelles, de logement et développement urbain, de prévision sociale, etc. ainsi que l'administration centrale, à travers d'impôts et de transferts, à l'exception de l'IDU qui gère l'impôt de *valorización* (impôt appliqué pour la réalisation de l'amélioration de la voirie et des espaces publics).

Quelques caractéristiques générales du système déployé au cours de cette période:

- les prix et taxes des services publics se sont consolidés comme source principale des revenus de la capitale;
- les dépenses sociales ont été systématiquement sacrifiées dans les budgets;
- le financement des dépenses publiques s'appuie de plus en plus sur le crédit, mettant en hypothèque le futur de la ville;
- au cours des années 80 s'est affirmée la politique fiscale consistant en une monopolisation de la prestation des services publics (avec notamment la Junte nationale de tarifs mise en place par le gouvernement).

1. Evolution historique

L'ensemble des entreprises de services publics furent créées dans leur figure juridique et administrative actuelle au cours des années 50 (certaines existaient bien antérieurement).

Depuis les années 60, les fonds publics du "district" spécial proviennent de plus en plus des prix et taxes de consommation des services prélevés par ces entreprises; en effet, l'élargissement de la couverture et la nature des tarifs (avec une augmentation annuelle toujours supérieure à l'inflation) a fait que ces ressources ont rapidement et largement dépassé les entrées provenant des impôts fonciers, commerciaux et industriels. A l'inverse, les impôts fonciers n'ont cessé de baisser proportionnellement.

En ce qui concerne les dépenses publiques, on retrouve une structure comparable avec des dépenses principalement réparties entre services publics et secteur central, mais les premières gagnant peu à peu sur les secondes (une différence de 16% au long des 26 ans).

Au cours des dernières années, la dette publique s'est particulièrement agrandie, en se concentrant dans ces mêmes entités, entreprises de services publics et administration centrale, avec, là aussi, une augmentation pour les premières et, au sein de celles-ci, surtout celles de l'électricité et de l'eau. La politique adoptée pour résoudre ce problème est de faire

payer l'usager directement et indirectement, ce qui était alors souvent discuté, dans la mesure où, dans le même temps, l'investissement dans le social est resté minimum. En effet, même si au cours des années 70 ont été créées diverses entités à vocation sociale et culturelle les ressources qui leur ont été attribuées étaient faibles et, en grande partie, dépensées dans la gestion bureaucratique. On arrive donc en 1987 à une situation préoccupante.

Celle-ci s'est aggravée davantage encore dans les années qui ont suivi. En 1994, le budget a trois composantes principales:

- les services publics représentent 51%;
- les établissements publics décentralisés 18% (néanmoins 83% de ces ressources proviennent de l'administration centrale);
- l'administration centrale 31%.

2. Structure des finances

Deux chiffres de base: 10% des entrées courantes sont destinées aux arrondissements pour l'exécution de leur plan d'investissements et environ 20% des dépenses de fonctionnement sont destinées à couvrir les organismes de contrôle: le Conseil, la *Contraloría*, la *Personería* et la *Veeduría*.

2.1. Les revenus

Les revenus propres de la ville ont crû à des taux qui ne correspondaient pas à ceux de l'accroissement de la productivité de la ville; en particulier, les apports par les impôts n'ont cessé de baisser (en 1985 ils représentaient 77% et sont passés à 58.5% en 1991).

2.2. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les frais de personnel (qui a crû beaucoup entretemps pour des raisons politiques, clientélistes) et le transfert de compétences en matière de santé et éducation a impliqué de devoir assumer au plan "distrital" des dettes de l'administration nationale. La liquidation de certaines entreprises de services publics (transports et nettoyage urbains) a été lourde.

2.3. L'administration

Les conséquences du jeu clientéliste ont été particulièrement lourdes dans la gestion de l'administration centrale du "district" (ce qui fut encore plus évident à Bogota qu'à d'autres niveaux).

En résumé, au cours de ces dernières années, la ville a évolué financièrement en fonction des entreprises de services publics (70.4% des revenus totaux du "district"), et donc de leur endettement.

Cette situation a conduit à prendre des mesures assez radicales pour restructurer l'administration et les finances "distritales": le nouveau statut organique, suite à la nouvelle Constitution dans laquelle sont préconisées certaines orientations, est venu concrétiser ces changements.

3. La réforme fiscale

Le principe de base de la réforme fiscale consiste en une amélioration des contributions avec une réduction de l'évasion et une modernisation de l'administration, justement pour pouvoir éviter cette évasion et contrôler l'efficacité des dépenses.

3. 1. Les impôts

Trois champs d'application de la réforme: la partie substantielle (type d'impôts, montant et contribuables visés), la partie procédure (mécanismes de prélèvements, contrôle), la partie administrative (structure, procédures internes, utilisation des ressources de tout type).

- Le substantiel

L'impôt foncier fut réorganisé vu qu'il était devenu complètement déphasé. Pour cela, il fut choisi d'adopter l'option prévue dans la loi 44 de 1990: appliquer dans les communes le système d'auto-estimation par les contribuables du montant des impôts. Le contribuable évalue lui-même son impôt entre deux niveaux prédéfinis par l'administration: l'inférieur, la moitié de la valeur commerciale du bien immobilier, et le supérieur, l'évaluation établie par le cadastre.

L'impôt d'occupation de voie publique a été fusionné avec le foncier. Les impôts industriels et commerciaux ont également été redéfinis. Et d'autres impôts ont été autorisés: celui de "valorisation de l'espace public" (consistant généralement en la modernisation de la voirie), celui sur l'essence, celui des péages routiers.

- Les procédures

Tous les impôts s'appuient sur un système de paiement dans n'importe quelle banque ou caisse d'épargne, avec un nouveau régime de sanctions.

- L'administration

L'administration tribulaire devient donc principalement une structure de contrôle.

3. 2. Le budget

Les orientations de base ont consisté en la constitution d'un système budgétaire, la création d'un organe de politique économique et fiscale et l'instrumentalisation de mécanismes pour améliorer la programmation et le contrôle dans l'exécution budgétaire.

3. 3. Les finances

Il s'est agi d'intégrer la Trésorerie dans le Secrétariat "distrital" aux finances pour une gestion intégrale de la politique économique du "district", la privatisation du prélèvement bancaire, la configuration d'une entité financière et la simplification des démarches dans les procédures de paiement.

3. 4. La gestion

La réforme a principalement porté sur la mise au point d'un système d'information plus agile, qui permette une actualisation constante, une autre gestion du personnel, des procédures internes différentes avec des mécanismes de planification, contrôle et évaluation des activités plus efficaces.

4. Les résultats

Dès la première année d'application de cette nouvelle politique, les résultats ont été assez probants: l'apport des impôts a nettement augmenté (surtout le foncier); même si les dépenses ont augmenté, l'épargne interne elle aussi. L'administration a changé, mais surtout celle du secrétariat aux finances.

Néanmoins, des limites sont aussi apparues, puisque n'a pu être encore appliquée la réforme dans toute son ampleur. Les déficiences administratives et la tendance à la bureaucratization restaient encore en 1995 insuffisamment traitées.

Quelques références bibliographiques:

LOPEZ (N.), ANDRADE (I.), 1988.

Fescol, Cámara de Comercio, 1996.

RODRIGUEZ (C.R.), 1996.

Encadré No5

L'ACTIVITE DU SECTEUR DU BATIMENT A BOGOTA DURANT LES QUARANTE DERNIERES ANNEES

Cette activité, universellement marquée par une succession de variations, est liée non seulement aux besoins en logements (diversifiés selon les périodes et ne répondant pas toujours à ceux du plus grand nombre, lesquels recourent souvent à l'auto-construction ou à la cohabitation), mais aussi aux fluctuations d'ordre macroéconomique contrôlées ou non par les politiques étatiques, même si peuvent s'observer des déphasages en début ou fin de cycles. De ce dernier point de vue, la comparaison entre les cycles de l'activité du bâtiment et ceux de l'économie est révélatrice (Giraldo F., López H.F., 1990):

- Une phase de croissance entre 1950 et 1954, en même temps qu'une croissance des villes, un bon comportement de l'économie et, en particulier, de celle du café (cette dernière mise en relation est plutôt circonstancielle, dans la mesure où elle ne sera pas toujours de cause à effet ou bien aura des effets sur un certain type de marché du bâtiment).

- Une phase globalement récessive de 1955 à 1972, mais qu'il convient de nuancer par rapport au reste de l'économie: si celle-ci est en récession de 1956 à 1967, le bâtiment continue de profiter de la dynamique positive du cycle antérieur jusqu'en 1963. A partir de ce moment et jusqu'en 1972, son rythme décline à son tour.

- Une phase de 1972 à nos jours beaucoup plus directement liée à l'économie. Plus précisément, on distingue une sous-phase positive de 1972 à 1974 avec la mise en place de la politique nationale des "quatre stratégies" qui mise directement sur ce secteur d'activité. Une seconde sous-phase plutôt défavorable de 1975 à 1982, même si une partie du marché, le logement des classes privilégiées, se développe beaucoup. Une troisième sous-phase de 1983 à 1987 qui connaît, malgré la crise du début des années 1980, une expansion sans précédent liée à des mesures étatiques la facilitant. De 1988 à 1990, une sous-phase de récession du PIB comme du bâtiment. Puis une reprise qui peu à peu va conduire à une extraordinaire production jusqu'à ce que, de nouveau, accompagnant une forte crise économique surgisse une chute vertigineuse à partir de 1995.

D'une manière générale, il a été constaté que, lorsque le PIB croît, le bâtiment croît plus rapidement encore et qu'inversement, lorsque le PIB est plus faible, la situation du bâtiment est encore plus critique (Giraldo F., López H.F., 1990).

Mais cette activité s'inscrit aussi dans l'ensemble des dynamiques socio-spatiales qui ont sous-tendu la transformation des villes durant les quatre dernières décennies. C'est-à-dire dans le cas de Bogota: extensions vers le nord, l'ouest et le sud (le site géographique le permettant facilement), densifications du centre et du sud, renforcement du découpage de

l'espace selon les différentes strates sociales, phénomène d'urbanisation illégale, etc. Nous les décrirons ici à grands traits en les périodisant selon les décennies.

Dans les années 1950, Bogota connaît sa troisième forte vague de développement urbain du siècle, après ceux des années 1920 et 1940: les quartiers périphériques populaires s'étendent rapidement jusqu'à occuper 35% de la surface de la ville. L'activité constructrice est intense et, à partir de 1953, il y a un accroissement du stock de logements supérieur à celui de la population. Des institutions étatiques créées antérieurement y contribuent (voir le chapitre sur les politiques de logement).

Dans les années 1960, la crise de l'emploi qui sévit en général, est également ressentie dans le bâtiment. En effet, même si ce secteur connaît quelques années d'intense activité (notamment en 1963 et en 1968), il éprouve aussi quelques difficultés dues non seulement à la croissance des coûts de la construction et de l'inflation, mais aussi à des investissements insuffisants tant de la part du secteur privé que de l'Etat dont les opérations n'ont pas la même ampleur que dans la décennie précédente. Si durant la période 1964-1973 plus de la moitié de l'habitat est produit par mode étatique (15.9%), capitaliste (18.7%) et "*por encargo*" (par commande) (16.6%), selon la différenciation et l'évaluation faites par S. Jaramillo, l'autre moitié relève entièrement de l'auto-construction.

Les années 1970 sont marquées par la mise en oeuvre d'une nouvelle politique, dite des "quatre stratégies", visant notamment à impulser un nouveau dynamisme au secteur du bâtiment de manière à pouvoir simultanément créer des emplois et offrir davantage de logements. La mise en oeuvre de cette politique nécessitait notamment de réduire les coûts de la construction et d'instaurer un système financier qui permette par une correction monétaire de capter une épargne dans des conditions concurrentielles; ce fut le système de valeur constante établi sur la base de l'UPAC (unité de pouvoir d'achat constant) et mis en vigueur à partir de 1972. A travers lui était introduit un mécanisme d'indexation qui permettait l'ajustement automatique des dépôts et des prêts selon l'inflation. Ainsi l'ensemble des acteurs concernés pouvaient trouver une garantie minimale dans un secteur, celui de l'habitat, où les prêts se font à long terme et avec des taux d'intérêt fixes, tandis que le niveau des prix croît rapidement (Giraldo F., 1987).

Ce nouveau dispositif a des effets immédiats sur l'activité du secteur du bâtiment: en 1973 elle atteint un plafond très élevé, sans précédent, et en 1978 Bogota concentre 37% des autorisations de construire faites dans tout le pays; ce dernier phénomène pouvant s'expliquer en partie par le fait que les ressources du système UPAC se seraient concentrées et seraient utilisées davantage dans la capitale que dans les autres villes du pays (Giraldo F., González H., 1988). Ce développement s'inscrit dans un large processus d'urbanisation des terrains vides (au centre, au sud et dans la périphérie, comme à Suba ou à Ciudad Kennedy, nouveau quartier financé par l'Aide pour le Progrès, organisme nord-américain), de telle sorte que, dans la seule année de 1974, 49 organismes financeurs-constructeurs ont construit 21% de la surface totale de Bogota.

Ainsi, par rapport à la décennie précédente, s'opère une réorganisation des modes de production: entre 1973 et 1985, le mode capitaliste va largement s'amplifier puisqu'il atteint 51.7% (soit 33% de plus par rapport à la période précédente), les modes "*por encargo*" et étatique rester stables (17.7% pour l'un, 17.3% pour l'autre) et l'auto-construction fortement réduire (13.3%) (Jaramillo S., 1990). Le gonflement du secteur capitaliste s'explique par le fait qu'il répond bien à une nouvelle stratégie d'accumulation. Les grands groupes financiers sont à la base des dix principales corporations d'épargne qui sont créées (Davivienda, Concasa, Las Villas, Corpavi, etc.) et quelques grands promoteurs affirment leur puissance en s'appuyant parfois sur des liens politiques (Mazuera fut aussi quatre fois maire de Bogota, Ospinas était apparenté à un ancien président de la République, Sarmiento à l'oligarchie sucrière du département de *Valle del Cauca*, etc.). Corporations et groupes de promotion immobilière pouvant se recouper financièrement (c'est le cas des groupes Mazuera qui participe à Davivienda et Sarmiento à Las Villas), mais sans qu'il y ait à ce moment-là l'apparition d'un monopole qui domine. De même, les grands groupes de promotion ont leurs entreprises de construction. Enfin, on peut noter que ce secteur fait alors peu l'objet d'investissements étrangers (Silva J., 1977) (aujourd'hui s'instaure probablement une nouvelle dynamique avec l'internationalisation de l'économie mise en oeuvre depuis peu).

Quant à la diminution de l'auto-construction, elle doit être comprise non pas par le fait que les classes populaires peuvent accéder plus facilement à certaines opérations qui leur seraient destinées (la politique de l'UPAC a surtout servi les intérêts des classes moyennes), mais plutôt par celui que leurs moyens économiques pour construire sont plus limités (avec la baisse de leurs revenus, la hausse des coûts de la construction et la multiplication des intermédiaires dans les urbanisations informelles). Ainsi les familles en sont souvent réduites à partager davantage leurs logements (Jaramillo S., 1990).

Par la suite, en fonction d'autres données telles que les politiques gouvernementales (une périodisation peut d'ailleurs être faite en fonction des mandats présidentiels quadriennaux successifs), elles-mêmes dépendantes de la conjoncture macro-économique, le secteur du bâtiment continue d'assumer son rôle de *leader* économique avec plus ou moins d'efficacité.

En 1974, le président Lopez choisit de privilégier un autre secteur, celui du commerce extérieur, ce qui va avoir des effets indirects et/ou inattendus, d'une part, en ralentissant nettement mais brièvement (il y a une reprise à la fin de son mandat) l'activité du bâtiment, et, d'autre part, en commençant à faciliter indirectement le narco-trafic.

Sous le mandat suivant (celui de Turbay, de 1978 à 1982), on construit beaucoup moins. L'habitat édifié est surtout destiné aux strates hautes et moyennes-hautes. En même temps s'opère une concentration du crédit vers les grandes firmes.

Par la suite, c'est-à-dire durant les années 1980 et 1990, ce secteur connaît des hauts et des bas que déterminent la saturation du marché des logements de luxe et/ou la relance de celui des logements sociaux, mais aussi dans une certaine mesure les stratégies tant proprement immobilières déployées par les narco-trafiquants.

A partir de 1982 et jusqu'en 1988, une nouvelle relance apparaît clairement. D'abord, avec le président Betancur qui définit une nouvelle politique d'habitat social, notamment en changeant le système de valeur constante avec une baisse des taux de prêts et en augmentant les ressources de l'ICT et de la BCH. Réorientation qui pouvait surprendre de la part d'un président conservateur mais qui, outre des motivations purement électoralistes, s'expliquait par la saturation du marché de l'habitat de luxe et la nécessité d'ouvrir un nouveau marché aux entreprises. Dès 1983, des effets positifs se font sentir. Ensuite, en ce qui concerne plus précisément Bogota, avec la mise au point de l'Accord 7 définissant de nouvelles orientations urbanistiques: favoriser la densification du sud et de l'ouest, la verticalisation des surfaces déjà urbanisées, la protection de celles qui ne le sont pas, établir de nouvelles normes d'utilisation et de construction des terres; l'engagement de grands projets urbains: les ensembles de "*El Salitre*" et de "*El Tunal*", les opérations "*Centro de Bogotá*" et "*Nueva Santa Fe*" et "*Bavaria*".

En 1985, bien que durant l'année précédente ait été mise en oeuvre une nouvelle stratégie macro-économique principalement axée sur le contrôle de la balance des paiements, mettant en arrière-plan le bâtiment, et que le système UPAC ait été victime de la concurrence entre les entités financières, le secteur de la construction continue à profiter de la relance et embauche à nouveau beaucoup. La modernisation s'y poursuit et la productivité a triplé en quinze ans (de 1970 à 1985).

En 1986, le président Barco lance un nouveau plan appelé "plan d'économie sociale" et est créé le FNA qui permet, à l'aide des cotisations obligatoires des fonctionnaires, d'alimenter le secteur public de la construction. L'état du secteur du bâtiment reste stationnaire. Par contre, l'année suivante, on construit, en Colombie en général et à Bogota en particulier, comme jamais jusqu'alors; mais le nombre d'opérations de luxe est à nouveau élevé et la part des investissements des narco-trafiquants n'y est pas étrangère (Giraldo F., 1990).

En 1988 débute une crise sérieuse: l'inflation augmente, les coûts de la construction également et la demande diminue. Mais plusieurs autres raisons interviennent. D'une part, ont lieu une nouvelle saturation du marché de l'habitat destiné aux classes hautes et moyennes et une diminution des investissements des narco-trafiquants (Giraldo F., 1990). D'autre part, le logement social ne fait pas l'objet, à différents niveaux, d'une réelle politique de la part de l'Etat.

Jusqu'en 1991, les effets de cette crise continue de se faire sentir lourdement. Ainsi l'activité du bâtiment dans la capitale, qui a commencé à diminuer à partir de 1988, a baissé en 1990 de 20% par rapport à l'année antérieure. Différents projets et dynamiques sont envisagés pour tenter d'y faire face: à nouveau la relance du logement social mais aussi la réhabilitation de l'habitat ancien à partir de la restructuration des institutions et procédures qui s'y rapportent, le déblocage ou l'accélération de certaines grandes opérations (les complexes "*Bavaria*" ou "*El Salitre*", par exemple), mais aussi, à un autre plan, l'innovation technique et la hausse des niveaux de productivité. Certaines de ces mesures semblent avoir été efficaces, mais probablement aussi de nouvelles stratégies de la part du narco-trafic, puisque depuis 1992 une très nette reprise se manifeste.

Durant les trois années suivantes l'activité va atteindre un sommet jamais atteint jusque là. Mais la chute sera aussi très dure dans un contexte de grave crise économique et politique, de saturation du marché de luxe.

Le secteur du bâtiment a donc connu au cours des quarante dernières années différents cycles, tantôt d'expansion, tantôt ralentis voire récessifs.

Encadré No6

LES SERVICES PUBLICS A BOGOTA EVOLUTION HISTORIQUE

1. La période 1950-1970

Durant cette période on assiste à une profonde restructuration de la prestation de services publics: organisation institutionnelle, formes de financement, opérativisation, ce qui va permettre à ces entreprises de répondre à la demande qui justement durant cette même période change énormément aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs.

C'est le modèle de l'entreprise municipale décentralisée qui est adopté. Son application est plus ou moins fructueuse selon le type de service: positive pour l'électricité et l'eau, négative pour les transports et le nettoyage urbains. Mais globalement il a permis d'élargir grandement la couverture du service: entre 1951 et 1973 elle est passée de 75% à plus de 90%.

Pour Luis Mauricio Cuervo (1995),

"il semble évident, par conséquent, que cet accroissement extensif et désordonné eut dans les entreprises de services publics un support, et que c'est à travers elles que furent absorbés une bonne partie des surcoûts de l'intense et peu planifié rythme de croissance".

Mais, selon le même auteur, il faut aussi tenir en compte le rôle des "auto-constructeurs" qui surent pressionner les entreprises pour obtenir l'équipement en services de leurs quartiers.

La EAAB ("*Empresa de Acueducto y Alcantarrillado de Bogotá*" - l'eau) adopte dans les années 60 un "*plan maestro*" qui prétendait articuler les travaux et cherchait à se doter d'une structure cohérente.

La EEB ("*Empresa de Energía de Bogotá*" - l'électricité) commence à s'appuyer sur les financements internationaux.

Dans les deux cas on a su trouver et exploiter les sites d'approvisionnement.

2. La période de la fin des années 70 aux années 90

Jusqu'à la loi 142 de 1994 les entreprises ont eu le même statut; cette loi les oblige à se convertir en entreprises de services publics (sociétés par actions) ou bien leur offre la possibilité de devenir des entreprises industrielles et commerciales de l'Etat; dans les deux cas, l'autonomie qui leur est déjà propre est renforcée davantage encore.

Les estimations de couverture de 1990 indiquent qu'elle serait (le recensement de 93 est moins "optimiste") de 98.5% pour l'eau, de 94% pour l'électricité, de 64% pour le nettoyage.

La situation financière des entreprises, devenue globalement très préoccupante, est néanmoins variable: dans le cas des deux premières, si la couverture est grande, les tarifs et coûts de production sont élevés; dans le cas de la troisième, la couverture et la qualité du service sont faibles avec des tarifs qui sont bas.

Les problèmes qui expliquent cette situation sont donc aussi différents selon le type d'entreprise: dans le cas des deux premières, ils sont liés au fort accroissement de l'endettement externe dû non seulement à la conjoncture internationale, mais aussi à des difficultés de gestion interne, en particulier les pertes techniques.

Dans le cas du nettoyage, les problèmes sont d'une autre nature: la capacité de prélèvement des paiements, la inefficience administrative et opérative de l'entreprise.

En termes absolus, la couverture ne semble pas si parfaite dans le cas du service électrique et des eaux et, en outre, il faut tenir en compte que, même si certains secteurs peuvent être couverts, la qualité du service est déficiente: interruptions dans le service pour l'eau et l'électricité, problèmes techniques dans la distribution pour l'électricité, obstruction des canalisations pour l'eau. Problèmes qui se manifestent dans des quartiers d'invasion situés dans la périphérie, avec parfois une très mauvaise localisation topographique ou bien des zones qui se sont redensifiées et dont l'infrastructure pré-existante ne suffit plus. Mais généralement ce sont les secteurs de plus basses strates qui sont les plus affectés par l'insuffisance de service.

Références bibliographiques:

CUERVO (L.M.), 1995.

SANTANA (P.), RODRIGUEZ (C.R.), 1990.

Encadré No7

LA MISIÓN BOGOTÁ SIGLO XXI

La "*Misión Bogotá Siglo XXI*" fut créée par la mairie de Bogotá en juin 1990 et de ce moment jusqu'à la fin de ses activités, en décembre 1992, a bénéficié de l'appui de l'administration "distritale".

La "*Misión*" fut pensée comme un exercice de prospective urbaine avec l'objectif de définir une vision du futur souhaitable pour la ville à l'horizon de la première décennie du vingt et unième siècle et de produire des recommandations sur les politiques et stratégies qui doivent être adoptées pour atteindre les buts fixés. La "*Misión*" s'est proposée de constituer un ensemble d'études et d'instruments utiles pour l'action et la prise de décisions aussi bien au sein des sphères gouvernementales que de celles des divers groupes sociaux de la communauté bogotaine.

La "*Misión*" a réalisé des travaux dans les domaines considérés de plus grand impact sur le développement à long terme de la ville:

- La base socioéconomique, qui inclut la démographie, le produit régional brut, le marché du travail et la distribution des ressources.
- Le logement et les services publics domiciliaires et sociaux.
- Le développement spatial comprenant l'aménagement urbain, le transport, les relations avec l'aire métropolitaine et la région et l'environnement.
- L'organisation politico-administrative et les finances du "district".
- La culture de la modernité.

En décembre 1992 la "*Misión*" est devenue la "*Corporación Misión Siglo XXI*", une association civile de participation mixte (la constituent trente-cinq membres représentant donc aussi bien le secteur public, les universités, les ONG, etc.), sans but lucratif et de droit privé, et a élargi le champ de ses activités spatialement (au plan national) et thématiquement.

ANNEXE No1

**CHRONOLOGIE DES MESURES DANS LE DOMAINE DE LA PLANIFICATION
ET DE LA GESTION URBAINES A BOGOTA**

	MANDATS PRESIDENTIELS ET PLANS NATIONAUX DE DEVELOPPEMENT	POLITIQUES URBAINES ET DE LOGEMENT, DECENTRALISATION AU NIVEAU NATIONAL	MANDATS DES MAIRES DE BOGOTA	ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE BOGOTA	POLITIQUES URBAINES ET DE LOGEMENT, PLANIFICATION A BOGOTA	GRANDS TRAVAUX A BOGOTA
1917				1er congrès de Mejoras nacionales avec la proposition de R: Olario: «Plan de la ville future»		
1918		Loi 46 qui institue que toute commune de plus de 15.000 hab. doit consacrer 2% de son budget à la construction de logements sociaux (sera sans effet)				
1928				Création de la junta municipale de travaux publics	Premier statut d'aménagement	
1931					Plan de développement municipal par K: Brunner	
1932		Création du BCH (Banque centrale hypothécaire) pour le financement du logement social				
1933				Réforme du statut antérieur en changeant la junta municipale pour le département d'urbanisme K: Brunner nommé directeur du département d'urbanisme	Réforme du statut antérieur en changeant la junta municipale pour le département d'urbanisme	
1935					Plan de «régularisation» du centre de Bogota par K: Brunner	
1936		Loi 61 ordonne aux communes de prévoir un budget sp				
1939		Création de l'ICT (Institut de crédit territorial)				
1942		Création de la section logement urbain de l'ICT (lères réalisations en 1949)			Création de la CVP (Caisse de logement populaire) de Bogota (accord 20)	
1943		Loi 1 avec procédures d'expropriation pour projets d'intérêt social				
1947		Loi 88 article 7 sur plans régulateurs (la loi 9 de 89 la dérogera).				
1948	»Bogotazo»: début de la «Violencia» avec l'assassinat du leader libéral J.E. GAITAN			Création du bureau du plan régulateur ()		
1949					1949-1951 : Elaboration du plan régulateur qui sera juridiquement en vigueur jusqu'en 1963	
1951		Création de structures nouvelles (CONPES et DNP) pour la planification à niveau national.			Décret 185 adopte le plan pilote de Le Corbusier	
1953	1953 - 1957 : G. ROJAS P.				Accord 51 qui donne au maire la faculté de mettre en vigueur une nouvelle zonification (cependant non suivi du décret municipal)	Construction du Centre Nariño (960 apts) et du quartier Quiroga
1954				• Sous l'impulsion du président Rojas P., création du District Spécial de Bogota. • On installe le bureau de planification distritale de Bogota. • Annexion de Usaquén, Engativá, Fontibón, Bosa, Suba et Usme: 6 arrondissements qui s'ajoutent aux 11 déjà existants		1954-1957 : Le président Rojas engage de grands chantiers
1960						Début de la construction de Ciudad Kennedy, prévue pour héberger 200.000 personnes

	MANDATS PRESIDENTIELS ET PLANS NATIONAUX DE DEVELOPPEMENT	POLITIQUES URBAINES ET DE LOGEMENT, DECENTRALISATION AU NIVEAU NATIONAL	MANDATS DES MAIRES DE BOGOTA	ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE BOGOTA	POLITIQUES URBAINES ET DE LOGEMENT, PLANIFICATION A BOGOTA	GRANDS TRAVAUX A BOGOTA
1961					Accord 30 qui prévoit, pour lotir la ville, de hiérarchiser les voies, de réglementer le plan de circulation, d'organiser des cessions publiques partielles et de définir des degrés de densité de population	
1962	1962-1966: L.G: VALENCIA					
1963		1963-1965: mandat du maire J: GATTAN				Création des avenues 68 et 19
1965		1965-1969: mandat du maire V:BARCO, ingénieur et futur président de la république				
1966	1966-1970 : C. LLERAS					1966-1969 : D'importants travaux sont réalisés par le maire BARCO
1968		Loi de réforme administrative et institutionnalisation de la planification au plan local et départemental Décret 3118 crée le FNA		*Art. 29 et art.33 du décret 3133 pour une réorganisation administrative du «district» de Bogota avec notamment la création du DAPD	*On cherche à spécifier les aires urbanisables avec ses densités de population, on réglemente les notions de propriété individuelle et aires de copropriété *Plan de développement de Bogota	Réaménagement du centre ville avec l'agrandissement de la Calle 26 et la création du secteur «centro internacional» Projet de la «avenida de los cerros»
1970	1970-74: M.. PASTRANA Plan «4 estrategias»	Création du système UPAC (caisses d'épargne de logement)				A partir des années 1970 : • Centre d'affaires de l'Avenida Chile • Construction de centres commerciaux
1972		Décret 667 institutionnalise le système UPAC		Création de l'Institut de Développement Urbain (IDU) (qui aura tendance à réduire le rôle de la DAPD)	*Etude de développement urbain, «Phase II», de la DAPD *Programme intégral de développement urbain intégré du District spécial de Bogota (PIDUZOB)	
1973		Décrets 1259 et 1260 établissent le système de «développement progressif» avec l'utilisation de «normes minimales d'urbanisation et de services»				
1974	1974-1978 : A. LOPEZ M. Plan «Cerrar la brecha»			Avec l'accord 7 les maires d'arrondissement sont nommés par le maire «majeur»	*Décret 159 qui convertit le PIDUZOB en une norme. *On essaie d'améliorer la circulation *Décret 159 avec l'adaptation du nouveau plan de zonage (proposé dans «Phase II») en normes	
1977				Accord 8 qui divise le territoire du District en 18 arrondissements		
1978	1978-82 : J.C. TURBAY Plan «Integración nacional»	Loi 61 art.3 (puis son décret réglementaire 1306 de 1980) dans laquelle on aborde le thème des plans intégraux de développement				
1979		Création d'un fonds financier de développement urbain Le décret 3104 réglemente les aires métropolitaines			Accord 7 qui propose un plan de développement intégral de Bogota avec régulation de l'usage des sols; de nouveau on cherche à concrétiser en normes les objectifs de Phase II	
1980		Décret 1306 définit les plans intégraux de développement et les plans d'investissements			*Accord 2 qui propose un plan de circulation de Bogota *Années 1980 : Divers plans locaux (Ciudad Bolívar, le Centre, etc.)	A partir des années 1980 : construction de Ciudad Salitre Réalisation de la «avenida de los cerros»

	MANDATS PRESIDENTIELS ET PLANS NATIONAUX DE DEVELOPPEMENT	POLITIQUES URBAINES ET DE LOGEMENT, DECENTRALISATION AU NIVEAU NATIONAL	MANDATS DES MAIRES DE BOGOTA	ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE BOGOTA	POLITIQUES URBAINES ET DE LOGEMENT, PLANIFICATION A BOGOTA	GRANDS TRAVAUX A BOGOTA
1982	1982-86 : B. BETANCUR Plan «Cambio con equidad»	Politique de logement social sans apport initial Renforcement du processus de décentralisation				
1983				Accord 11 qui crée l'arrondissement de Ciudad Bolivar	Le décret 1544 règlemente l'article 54 de l'Accord 7 pour les zones qui auraient diverses réglementations superposées ou sont constituées de lots clandestins	
1986	1986-1990 : V. BARCO Plan «Economía social»	Le décret 1333 définit un nouveau code de régime municipal		Accord 9 qui crée l'arrondissement rural de Sumapaz	•L'Accord 1 établit une liste de quartiers à légaliser par la DAPD •1986-1990 : Programme d'amélioration intégrale des quartiers populaires	
1987		Décret-loi 77 sur le statut de la décentralisation			•La résolution 007 au sujet de l'article 48 de l'Accord 7 tend à flexibiliser l'occupation des lots à usage institutionnel •Décret 1025 qui vise à la dérégulation à Bogota	
1988		Premières élections des maires au suffrage universel	1988-1990 : A. PASTRANA		Décret 067 qui vise à la dérégulation à Bogota	
1989		Loi 9 de réforme urbaine et décret 0093 Plan de développement municipal (PDM)				
1990	1990-1994 : C. GAVIRIA Plan «Revolución pacífica»	L'ICT devient INURBE, avec une politique non plus de constructeur, mais de soutien à l'autoconstruction	1990-1992 : M. CAICEDO		•Accord 6 sur le Statut pour l'aménagement urbain du District Spécial de Bogota. Au sein de cet accord les décrets réglementaires N° 316 à 328 de 1992 (Gaceta, A ño 1, edición 7, 1992), parmi lesquels le 321 est le plus utilisé, puis N° 329 à 341 de 1992 (Gaceta, A ño 1, edición 8, 1992).	1990-1992 : Construction de la Troncal de la Caracas
1991		Nouvelle Constitution		La Constitution prévoit le changement de statut de Bogota: de «distrito especial» passera à «distrito capital»		
1992			1992-1994 : J. CASTRO			
1993		Loi 60 de transferts de compétences et ressources à niveau national		Décret 1421 sur le Statut organique du District Capital	Décrets 734 à 737 de réglementations urbanistiques adaptant l'Accord 6	
1994	1994 - 1998 : E. SAMPER Plan « Salto social»	Loi 128 sur les aires métropolitaines Loi 134 sur la participation communautaire Loi 136 sur le nouveau régime municipal Loi 152 organique du plan national de développement		Accord 12 sur le Statut de planification distritale	•Accord 12 sur le Statut de planification distritale •Plan «Bogota para todos» •Plan «Formar ciudad» du maire de Bogota	
1995		• Projet de loi pour modifier partiellement la loi 9 de 1989 • «Ciudades y diudadanos» : application du «Salto Social» aux politiques urbaines	1995-1997 : A. MOCKUS			
1996		Simplification des démarches administratives		Décentralisation de l'approbation des demandes de permis de construire non plus à la DAPD mais dans les arrondissements		

ANNEXE No2

PRESENTATION DES PERSONNES AVEC LESQUELLES ONT ETE REALISES LES ENTRETIENS

Il avait été initialement prévu de réaliser des entretiens avec des représentants de l'ensemble des acteurs du développement urbain, dans les secteurs public et privé et dans le cas du premier aux différents niveaux de la hiérarchie territoriale du "district" (préfecture départementale, administration "distritale" et entités dites décentralisées, conseil, maires d'arrondissements, JAL, JAC). Pour les acteurs du niveau local étaient tenu en compte les secteurs choisis pour les enquêtes sur la mobilité résidentielle.

Pour ce faire, 28 personnes ont été contactées. De ces 28 contacts, 20 ont conduit à des entretiens qui ont été enregistrés, transcrits et systématiquement analysés, les 8 restants soit n'ont pu se concrétiser (la personne ne s'est pas présentée au rendez-vous), soit ont été trop succincts (disponibilité insuffisante de la part de la personne), soit ont été réalisés dans une optique quelque peu différente et n'ont porté que partiellement sur les questions abordées dans le cadre de cette étude. Les arrondissements dans lesquels ont finalement été réalisés les entretiens sont ceux de Bosa, Usaquén, Rafael Uribe et Chapinero, laissant de côté Engativá, Antonio Nariño, Santafé et La Candelaria, également concernés par les zones d'enquête.

Dans la liste qui suit est mentionné le poste occupé au moment de l'entretien; dans les cas connus, une astérisque indiquera si la personne n'occupe plus ce poste depuis. Si la personne apparaît sans numéro à la fin de son identification, c'est que l'entretien n'a pas été analysé de manière systématique (pour les raisons évoquées plus haut); la numération ne correspond pas à l'ordre chronologique. Les caractéristiques du profil de chacune des personnes se réfèrent à leur poste actuel (celui pour lequel elles ont été contactées), leur âge (parfois déterminant pour mieux comprendre leur discours et lecture des processus d'urbanisation) et, dans la mesure du possible, leur formation et expériences professionnelles et/ou politiques passées.

La majorité des entretiens ont été réalisés entre août 1995 et mai 1996. D'autres (mais ils ne font pas partie de ceux qui ont été analysés systématiquement) l'ont été en postérieurement dans le courant du second semestre 1996.

1. Secteur public

1.1. Niveau national

- Luis Alberto Forrero, responsable de la division "Etudes sociales" au sein de la sous-direction technique du "*Fondo Nacional de Ahorro*", entre trente et quarante ans.

1.2. Niveau départemental

- Fabio Nuñez, directeur du bureau de planification au département de Cundinamarca, une quarantaine d'années (1).

1.3. Niveau "distrital"

1.3.1. Conseil

- Juan Carlos Florez, conseiller élu au même moment que le maire Mockus, autour de trente d'ans, historien spécialiste des mouvements sociaux et politiques, universitaire de l'Université de *Los Andes*, représentant au conseil son propre mouvement, marginal et plutôt alternatif, initialement plutôt proche de l'actuel maire (2).

- Telésforo Pedraza, conseiller, une cinquantaine d'années, en est à son sixième mandat successif, conservateur, a eu diverses responsabilités au plan gouvernemental et "distrital" (3).

1.3.2. Administration "distritale"

1.3.2.1. DAPD - Unité de Développement Urbain:

- Gladys Sánchez, responsable de la zone 2 (Usaquén, Teusaquillo, ouest), entre 30 et 40 ans (4).

- Maria Constanza Gómez, responsable de la zone 1 (Chapinero, centre et sud-ouest), entre 30 et 40 ans (5).

- Manuel Hernández, assistant du directeur de l'Unité, entre 30 et 40 ans (6).

1.3.2.2. DAAC:

- Luis Fernando Ramírez, directeur, entre 40 et 50 ans, chimiste, universitaire, nommé par l'actuel maire sans avoir, selon lui, beaucoup d'expériences dans le domaine de l'action communautaire, correspond donc au profil de certains des collaborateurs d'Antanas Mockus.

1.3.2.3. CVP:

- Walter López, directeur *, entre 30 et 40 ans, architecte, enseignant, très sensible aux questions du logement populaire (7).

1.3.2.4. "Plan estratégico Bogotá 2000":

- Octavio Fajardo, coordinateur du processus d'élaboration du plan *, entre 30 et 40 ans, universitaire et consultant.

1.3.3. Entreprise de service public: la EEB

- Magdalena Arango, chargée du département de communication, autour de 40 ans (8).
- Germán Castro, fonctionnaire du service de distribution, une trentaine d'années (9).
- Filipo Ortega, membre du comité de restructuration de Bogota, une quarantaine d'années (10).
- Gilberto Luna, responsable del servicio de planeamiento, une quarantaine d'années (11).

1.3.4. Organisme de logement pour employés du "district": "Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital" (FAVIDI)

- Germán Pulido, conseiller, autour de soixante ans.

1.4. Niveau de l'arrondissement

1.4.1. Usaquén

- Beatriz León, mairesse *, une trentaine d'années, avocate, entrée dans le monde de la politique à l'arrivée d'Antanas Mockus, originaire du département de Santander, mariée à un journaliste nord-américain spécialisé dans les questions du monde du travail, syndicalisme et droits de l'homme (12).

- Felipe Baptiste, édile de la JAL, un peu moins de trente ans, récent diplômé en droit de l'Université de *Los Andes* (13).

1.4.2. Chapinero

- Gladys Golde Gorowitz, mairesse, entre quarante et cinquante ans, universitaire dans les domaines des relations internationales et de la culture (14).

- Fernando Rojas, édile de la JAL, entre trente et quarante ans, militant dans quartiers populaires de l'arrondissement, a collaboré à l'équipe "urbaine" du CINEP (15).

1.4.3. Bosa

- Maria Cristina Suarez, mairesse *, entre trente et quarante ans, se dit également apolitique et proche de la nouvelle administration, probablement liée à l'éducation secondaire (16).

- Laureano Caro, édile de la JAL, autour de cinquante ans, avec déjà une assez longue trajectoire dans le domaine de l'action communautaire et politique au plan local (17).

- Carlos Puentes, chargé de mission au service de consultances de l'Université *Javeriana* *, une trentaine d'années, ingénieur, lié à ce centre depuis plusieurs années en travaillant principalement sur les questions de santé communautaire à Bosa (18).

1.4.4. Rafael Uribe U.

- Nubia Guzmán, mairesse *, autour de quarante ans, ex-fonctionnaire du secrétariat de l'intérieur de l'administration "distritale", nommée par la responsable de ce secrétariat en remplacement de l'ancien maire "démissionné" par la JAL (19).

1.4.5. Engativá

- Rafael Quintero, maire.

1.5. Niveau du quartier

1.5.1. La Perseverancia

- Gustavo Tavera, président de la JAC, une quarantaine d'années, épicier.

- Ruth ?, membre de la JAC, une soixantaine d'années, a toujours été impliquée dans l'action communautaire du quartier où elle est née et a toujours vécu, notamment dans le domaine de la santé.

1.5.2. Gustavo Restrepo

- Hector Elias Cifuentes, président de la JAC, autour d'une quarantaine d'années.

2. Secteur privé

Chambre de la Construction du département de Cundinamarca (ce qui inclut Bogota)

- Mauricio Dever, gérant, une cinquantaine d'années, ingénieur ou architecte, à ce poste ou lié à cette activité depuis un certain nombre d'années (20).

- Adriana Renjifo, chargée des affiliations, autour de trente ans.

ANNEXE No 3

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES DIFFERENTS ACTEURS DE L'ADMINISTRATION URBAINE DE BOGOTA

Les objectifs de l'entretien sont les suivants:

- Identifier les connaissances et représentations qu'ont les maires, édiles et autres acteurs du développement urbain sur les dynamiques de population et surtout les formes de mobilité qui se manifestent dans leur arrondissement.
- Connaître les fonctions, processus d'élaboration de plans et de prises de décision, correspondant aux postes occupés par les interviewés dans le contexte de la décentralisation (relations avec les autres instances: gouvernement central, département, gouvernement "distrital", conseil, arrondissement, quartier, institutions publiques chargées du logement social et des services publics).
- Evaluer si est prise en compte institutionnellement la problématique de la mobilité dans la conception des plans de développement, des politiques urbaines et de logement, et quelles sont les possibles interventions de ces institutions dans le problème de la régulation des dynamiques de population et de logement social.

En général il s'agissait de passer une heure (parfois davantage selon les interruptions) avec les interviewés avec lesquels était toujours pris un rendez-vous à l'avance (sauf dans le cas des édiles de JAL qui étaient rencontrés par l'intermédiaire du maire d'arrondissement et à la suite de l'entretien avec celui-ci).

ANNEXE No4

GLOSSAIRE

- asesor:** conseiller
- banco de tierras:** banque foncière
- cabecera:** chef-lieu
- cartilla:** mémento
- casa de paso:** logement de transit
- cerros:** les montagnes de la cordillère orientale contre laquelle s'appuie Bogota
- ciudadanía:** citoyenneté (peut-être compris dans certain cas comme citadinité)
- conjunto cerrado:** lotissement fermé
- contraloría:** organisme de contrôle des comptes de la nation
- convivencia ciudadana:** coexistence citadine
- corregimiento:** territoire de faible densité de peuplement aux limites propres mais adscrit à une commune voisine
- cupo:** quota
- curador:** responsable zonal de l'approbation des permis de construire et de leur correcte application
- curtiembre:** tannerie
- enajenación voluntaria:** expropriation volontaire
- fondo de inquilinato:** fonds d'aide aux locataires
- gremio:** représentation d'un groupe d'intérêts économiques
- inquilino:** locataire d'un "inquilinato"
- inquilinato:** location de pièces avec cuisine et bains partagés avec les autres co-(sous-)locataires
- invasión:** terres occupées illégalement
- manzana:** pâté de maisons
- Minuto de Dios:** organisation religieuse dont l'un des champs d'action principal est le logement social
- necesidades básicas insatisfechas (NBI):** besoins de base non satisfaits
- parcelero:** personne qui délimite les parcelles, les lots.
- personería:** organisme municipal de contrôle administratif et de protection de l'intérêt public
- plan vial:** plan de voirie
- subnormal:** secteurs urbanisés informellement et sous-équipés
- subdivisiones populares:** secteurs de quartiers populaires occupés spontanément
- tejo:** jeu très populaire proche du jeu de quilles
- terna:** liste de trois candidats
- tugurio:** taudis
- urbanización:** lotissement
- valorización:** impôt appliqué pour la réalisation de l'amélioration de la voirie et des espaces publics
- veeduría:** organisation de contrôle populaire

vivienda usada: logement ancien
viviendista: promoteur de logement populaire

ANNEXE No5

SIGLES

BCH: Banque Centrale Hypothécaire
CAN: Centre Administratif National
CAOS: Centre Administratif Officiel de "*El Salitre*"
CAR: Corporation autonome régionale
CINEP: Centre de recherche et éducation populaire
CONPES: Conseil national de planification économique et sociale
CONFIS: Conseil national de financement d'intérêt social
CVP: Caisse de logement populaire
DAAC: Département administratif d'action communale
DANE: Département administratif national de statistiques
DAPD: Département administratif de planification "distritale"
DNP: Département national de planification
DRI: Direction régionale d'investissements
EEB: Entreprise d'énergie électrique de Bogota
EAAB: Entreprise des Eaux et Egoûts de Bogota
ETB: Entreprise de télécommunication de Bogota
FAVIDI: Fonds d'épargne et de logement du "district"
FINDETER: Financière de développement territorial
FIU: Fonds d'investissement urbain
FNA: Fonds national d'épargne
FONADE: Fonds financier de projets de développement
FVM: Fonds de logement militaire
ICT: Institut de crédit territorial
IDU: Institut de développement urbain
INURBE: Institut national de logement social et de la réforme urbaine
JAC: Junte d'action communale
JAL: Junte administratrice locale
NBI: Besoins de base non satisfaits
PIDUZOB: Programme intégral de développement urbain de la zone orientale de Bogota
PRIMED: Programme d'amélioration des quartiers sous-normaux de Medellin
SCA: Société colombienne des architectes
SCI: Société colombienne des ingénieurs
SCP: Société colombienne des planificateurs
SENA: Service national d'Apprentissage
SISE: Centre "distrital" de systématisation et services techniques

2. ORGANIGRAMME EN VIGUEUR

ORGANIZACION DISTRITAL

ORGANOS DE CONTROL Y VIGILANCIA

PERSONERIA

VEEDURIA

CONTRALORIA

CONCEJO

ALCALDIA MAYOR

SECRETARIAS

DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

UNIDADES ADMINISTRATIVAS

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

GENERAL

EDUCACION

HACIENDA

SALUD

OBRAS PUBLICAS

FONDO FINANCIERO DE SALUD

GOBIERNO

TRANSITO Y TRANSPORTE

FONDO DE VENTAS POPULARES

FONDO DE EDUCACION Y SEGURIDAD

LOCALIDADES

PLANEACION

ACCION COMUNAL

CATASTRO

SERVICIO CIVIL

MEDIO AMBIENTE

BIENESTAR SOCIAL

FONDO ASISTENCIAL BIENESTAR SOCIAL

UNIDAD COORDINADORA DE CIUDAD BOLIVAR

UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PUBLICOS

EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

EMPRESA DE ENERGIA

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES

LOTERIA DE BOGOTA

CENTRO DIAL SISTEMATIZACION Y SERV. TECNICO

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

FAVIDI

CAJA DE VIVIENDA POPULAR

INSTITUTO PARA LA INVESTIGACION EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGOGICO

INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO

ORQUESTA FILARMONICA

INSTITUTO PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y DE LA JUVENTUD

INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE

FUNDACION GILBERTO ALMATE AVENDANO

JARDIN BOTANICO JOSE CELESTINO MUTIS

CORPORACION LA CANDELARIA

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS

ANNEXE N°7

SCHEMA DU CONTENU DE L'ACCORD N°6 DE 1990

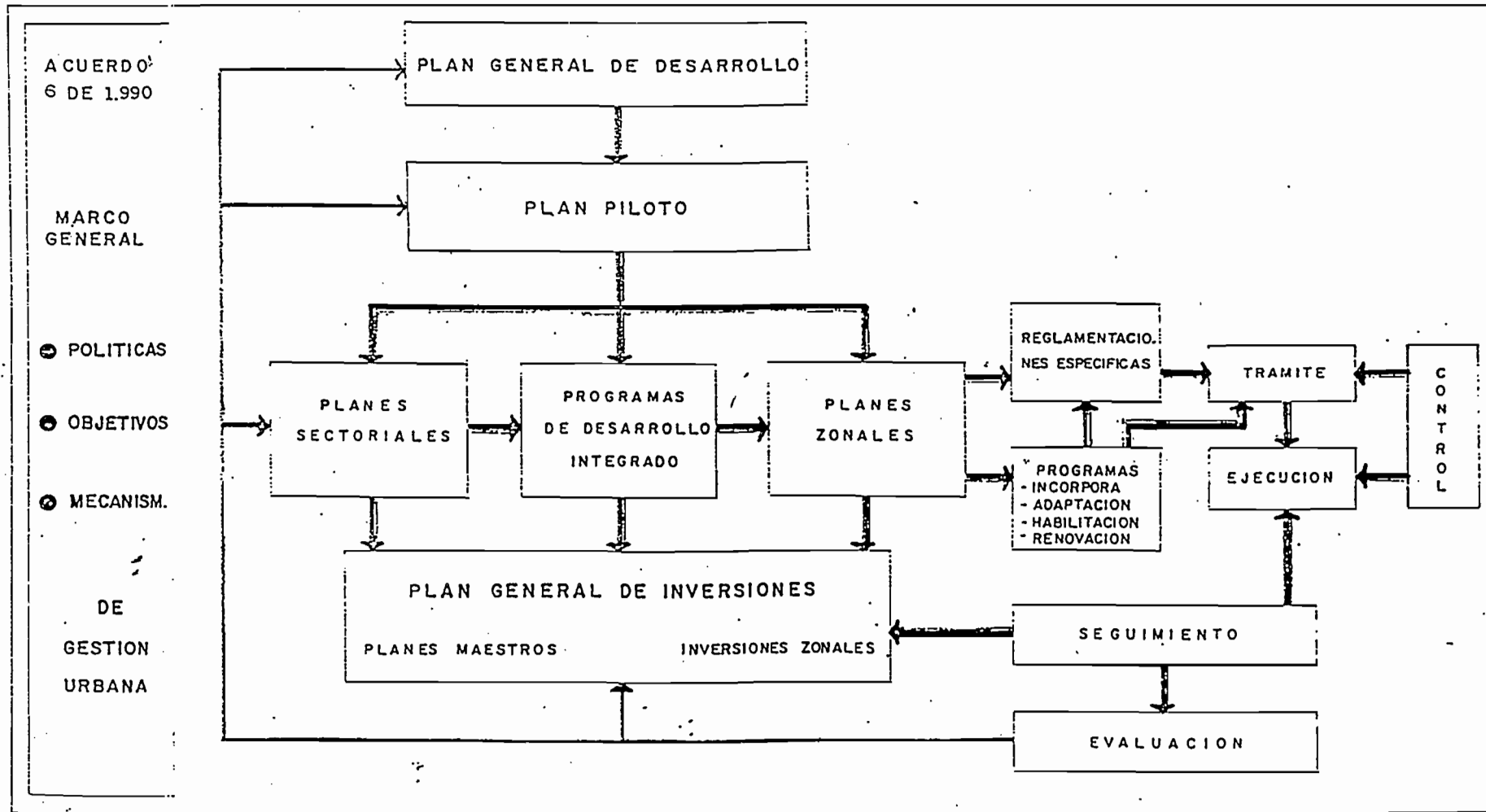
NIVELES DE ZONIFICACION - ACUERDO 6 DE 1.990

NIVEL	OBJETIVO	ELEMENTOS DE TUTELA	TRATAMIENTOS	
1	ZONIFICACION PARA LA TUTELA DE LOS ELEMENTOS PUBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> • ELEMENTOS NATURALES DE BENEFICIO COMUN — SISTEMA OROGRAFICO — SISTEMA HIDRICO • ELEM. QUE CONFORMAN LOS SISTEMAS PUBLICOS — VIAS — ZONAS VERDES — EQUIPAMIENTO • ELEM. DE LOS SISTEMAS DE INFRAESTRUCTURA • ELEM. DEL PATRIMONIO CULTURAL — HISTORICO — ARTISTICO — ARQUITECTONICO — URBANISTICO, 	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin-bottom: 5px;">PRESERVACION SISTEMA OROGRAFICO</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin-bottom: 5px;">PRESERVACION SISTEMA HIDRICO</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content;">CONSERVACION HISTORICA, URBANISTICA Y ARQUITECTONICA</div>	E S P E C I A L E S
2	DISTRIBUCION DEL TERRITORIO DISTRICTAL ZONIFICACION PARA LA DEFINICION DE PROGRAMAS	<ul style="list-style-type: none"> • AREAS RURALES Y ZONAS DE RESERVA AGRICOLA • AREAS SUB-URBANAS — PRESERVACION — TRANSICION — EXPANSION • AREAS URBANAS • ADAPTACION DE TERRENOS • HABILITACION DE TERRENOS • RENOVACION URBANA — DESARROLLO — ACTUALIZACION Y DES. — CONSERVACION 	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">INCORPORACION</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto; margin-top: 20px;">RENOVACION URBANA</div>	
3	ZONIFICACION PARA LA ASIGNACION DE USOS A LOS PREDIOS PRIVADOS	<ul style="list-style-type: none"> • AREA ACTIVIDAD MULTIPLE • AREAS ACTIVIDAD ESPECIALIZADA — ZONAS RESIDENC. — GENERAL — ESPECIAL — ZONAS CIVICAS E INSTITUCIONALES — ZONAS INDUSTRIALES 	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">DESARROLLO URBANIZACION CONSTRUCCION INTEGRAL</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto; margin-top: 20px;">ACTUALIZACION</div>	G E N E R A L E S

GESTION URBANA - ACUERDO 6 DE 1.990

ESTADO ACTUAL DE LOS TERRENOS		URBANIZACION		U	X		●	X		●		
		CONSTRUCCION		C	X		X	●	●			
SUBURBANO	TIPO DE PREDIO		PRESERV.	- EXPANSION - TRANSICION		DESARROLLOS CLANDESTINOS						
	MANEJO	PROGRAMA PREVIO		ADAPTACION DE TERRENOS	ADAPTAC. DE TERRENOS		/		/		/	
		TRATAMIENTO ESPECIAL		TRATAMIENTO	INCORPOR.		-LEGALIZACION (INCORPORACION)					
		PROGRAMA COMPLEMEN.		ESPECIAL	/		HABILITACION (MEJORAMIENTO)					
URBANO	TIPO DE PREDIO		OE	PREDIO URBANIZADO		PREDIO URBANIZADO	DESARROLLO CLANDESTINO	DESARROLLO COMPLET.				
	MANEJO	PROGRAMA PREVIO		PRESERVACION	/		/		LEGALIZAC.	/		
		TRAT. GRAL	URB.	DEL SISTEMA	DES. POR URB.	DESARRO. LLO	/		↓	/		
			CONS.		DES. POR CONST.	INTEGRAL	DESARROLLO POR CONSTRUC.		↑	ACTUALIZACION	CONSERVACION	
		PROGRAMA COMPLEMENT.		RENOVACION PARA PRESERV.	PROGRAMA DE DESARROLLO PRIORITARIO			HABILITAC.		RENOVACION URBANA		
SITUACION DESEADA			PRESERVACION DEL DESARROLLO									

PROCESO DE PLANEAMIENTO



BASES DE REGLAMENTACION ESPECIFICA - ACUERDO 6 DE 1.990

PROCESO DE DESARROLLO	OBJETIVOS	ASPECTOS QUE REGULA	TRATAMIENTOS			USOS
POR U R B A N I Z A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> • CONFORMACION Y EJECUCION DEL ESPACIO PUBLICO: <ul style="list-style-type: none"> • SIST. VIAL ARTERIAL • SIST. VIAL LOCAL • SIST. DE INFRAESTRUCTURA • SIST. ZONAS VERDES • SIST. EQUIPAMIENTO COMUNAL • SEGREGACION ESPACIO PRIVADO: <ul style="list-style-type: none"> • SUPERMANZANAS • MANZANAS • SISTEMA DE LOTEOS 	<ul style="list-style-type: none"> • ZONAS DE RESERVA Y AFECTACIONES VIALES • DIMENSIONES ESPECIFICACIONES Y UBICACION • DIMENSIONAMIENTO 	DES. POR U R B A N I Z A C I O N	D. E S A R R O L L O	A C T U A L I Z A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> • DEFINICION PREVIA A LA INICIACION DEL PROCESO <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> • DEFINICION DEL ESPACIO PUBLICO EN FUNCION DEL USO
POR C O N S T R U C C I O N	<ul style="list-style-type: none"> • EDIFICACION DE PREDIOS URBANIZADOS • ADECUACION O AMPLIACION DE EDIFICACIONES EXISTENTES • REEDIFICACION 	<ul style="list-style-type: none"> • VOLUMETRIA <ul style="list-style-type: none"> — ALTURAS — AISLAMIENTOS — VOLADIZOS — PATIOS • EQUIPAM. <ul style="list-style-type: none"> — MAGNITUD — DESTINACION — UBICACION • ESTACIONAMIENTOS <ul style="list-style-type: none"> — PROPORCION — DIMENSION — UBICACION 	DES. POR C O N S T R U C C I O N	I N T E G R A L	A C T U A L I Z A C I O N	<ul style="list-style-type: none"> • ESPACIO PUBLICO EXISTENTE <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> • DETERMINACION DE LA POSIBILIDAD DEL USO A PARTIR DE LA CAP. DEL ESPACIO PUBLICO

ANNEXE No8

ORGANIGRAMME DU DAPD

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL

ORGANIGRAMA

