

Villes, société et action publique en Amérique latine. Etude de géographie comparée (Colombie, Argentine, Mexique)

Vincent Gouëset

▶ **To cite this version:**

Vincent Gouëset. Villes, société et action publique en Amérique latine. Etude de géographie comparée (Colombie, Argentine, Mexique). Géographie. Université Rennes 2, 2002. tel-00004300

HAL Id: tel-00004300
https://theses.hal.science/tel-00004300

Submitted on 23 Jan 2004

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

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

Université de Rennes 2 - Haute Bretagne

H.D.R.

Dossier pour l'habilitation à diriger des recherches

2002

Villes, société et action publique en Amérique latine

Etude de géographie comparée (Colombie, Argentine, Mexique)

VOLUME 3 : SYNTHESE DES POSITIONS DE RECHERCHE

Vincent GOUËSET

Maître de Conférences en géographie

U.M.R. ***« Espace géographique et société »*** **- CNRS**

Remerciements

Nombreuses sont les personnes qui ont contribué d'une façon ou d'une autre à l'aboutissement de cette habilitation à diriger des recherches.

Mes premières pensées vont à mon épouse Gwénolée et à mes filles, Camille, Pauline, Laurène et Klervie, qui n'ont cessé de me supporter, au double sens du terme, dans ce long cheminement. Qu'elles en soient remerciées avec affection.

Merci aux membres de mon jury, Guy Baudelle, Henri Coing, Guy Di Meo, Françoise Dureau et Raymonde Séchet. Une mention particulière à Guy Baudelle, pour sa relecture et ses conseils avisés, et à Françoise Dureau, pour son accompagnement patient dans la genèse de ce travail, et pour la richesse des collaborations qui ont précédé.

Merci à toute l'équipe du GIS "Réseau Amérique latine" pour la qualité de notre collaboration sur les villes de Colombie, et à celle du Programme ECOS-Nord, pour nos nombreux échanges sur l'aire métropolitaine de Bogotá: Oscar Alfonso, Olivier Barbary, Luis Mauricio Cuervo, Elisabeth Cunin, Daniel Delaunay, Jean-Paul Deler, Bernardo Herrera, Samuel Jaramillo, Thierry Lulle, María Mercedes Maldonado, Evelyne Mesclier, Adriana Parias, Olivier Pissoat, et Juan Carlos Rojas. Une mention spéciale à Luis Mauricio Cuervo, pour l'ancienneté de nos échanges et pour l'ECOS, à Evelyne Mesclier, pour son invitation à participer à l'Atlas de Colombie et pour toutes les collaborations qui ont suivi, et à Olivier Pissoat, pour tous nos échanges "cartographiques" et tout spécialement pour l'édition des cartes de ce volume.

Merci aux collègues et amis de l'UR 013 de l'IRD, du GRAL, du REGARDS, de l'IHEAL et à tous les autres collègues latino-américanistes français avec lesquels j'ai le bonheur d'échanger ou de collaborer depuis quatorze ans (salutations particulières à Guénola Capron et Catherine Paquette).

Merci aux membres de tous les programmes menés en Colombie depuis 1988, dont la liste serait trop longue à établir ici, avec une attention toute particulière à Carmen Elisa Flórez, pour les villes pétrolières du Casanare, et à Camelia Castro, pour les contacts qu'elle nous a permis d'établir à travers tant de villes et de quartiers populaires en Colombie.

Merci à tous les amis du Mexique, tout particulièrement Carmen Icazuriaga, Beatriz Castilla Ramos et Luis Alfonso Ramírez.

Merci aux amis de l'Université du Sud à Bahía Blanca et à tous ceux de Tucumán et Jujuy, qui m'ont si chaleureusement accueilli et guidé à travers le Nord-Ouest argentin, notamment Daniel Campi, Marcelo Lagos, Alfredo Bolsi, ainsi que toute l'équipe de l'Institut de géographie de Tucumán, et tous les historiens et urbanistes de l'UNT qui m'ont apporté leur contribution.

Merci à tous les collègues de l'UMR ESO, qui m'ont accueilli avec chaleur en 1993, et accompagné depuis (mention spéciale à Jacques Chevalier, pour sa bienveillance, à Jean-Marc Fournier, pour nos tribulations latino-américaines, et à Maria Gravari-Barbas, pour nos échanges sur le patrimoine).

Merci aux ami(e)s du département de géographie pour leur amitié et pour l'intérêt qu'ils ont porté à mes recherches, pourtant si éloignées des leurs.

Merci enfin à Philippe Waniez et à Violette Brunstein de nous avoir initié personnellement au maniement du logiciel ***Philcarto*** avec lequel a été réalisée la cartographie de ce volume de synthèse.

INTRODUCTION GENERALE

Une synthèse comparative sur les villes, la société et l'action publique en Amérique latine

Depuis notre première recherche de DEA en 1987 et notre premier voyage en Colombie en février 1988, pour y effectuer le service de la coopération à l'Institut Français d'Etudes Andines (IFEA), notre activité de recherche porte sur l'espace et la société en Amérique latine[1]. Le contenu de ces travaux, ainsi que les méthodes utilisées, les concepts et les problématiques, ou encore le champ géographique étudié, n'ont cessé d'évoluer au gré des étapes de mon parcours professionnel et des expériences successives de recherche[2]. Une constante se dégage néanmoins de ces travaux, et leur donne une cohérence sur le long terme: l'**analyse des processus d'urbanisation en Amérique latine**, depuis les mécanismes généraux de **croissance urbaine** –**démographique** mais aussi **économique**– et la dynamique des **réseaux urbains** nationaux, jusqu'aux caractéristiques de la **société urbaine**, marquée par une forte **ségrégation socio-spatiale** et des pratiques de **mobilité résidentielle** complexes, ainsi que l'identification des **acteurs collectifs** exerçant un rôle dans la **gestion urbaine** et le développement local.

L'objectif de ce volume de synthèse est de reprendre, sur l'ensemble de ce parcours scientifique, les problématiques les plus marquantes et celles qui ont fait l'objet des recherches les plus récentes –en général inédites– en nous efforçant à chaque fois de réinterroger nos terrains successifs et notre lecture de la ville à la lumière des paradigmes et des concepts rencontrés tout au long de ces quatorze années de cheminement scientifique. Ce volume est donc à la fois une synthèse qui reprend les résultats des recherches antérieures en les réinterprétant dans le cadre d'une réflexion générale sur la ville en Amérique latine, et un prolongement de ces recherches par la production de connaissances nouvelles, qui nous ont permis de faire avancer notre positionnement théorique. Le texte est construit en reprenant la trame à la fois thématique et chronologique de nos travaux, qu'on peut regrouper, pour simplifier, autour de quatre entrées:

1. Notre étude du fait urbain en Amérique latine s'est d'abord centrée sur l'observation de **la dynamique des systèmes urbains nationaux**, à travers la **thèse de Doctorat** (1989-1992), qui portait sur le processus de concentration urbaine en Colombie entre les années

[1] La liste complète de mes publications et communications personnelles est donnée dans le Volume 1 de l'HDR, Section 5, avec un classement par type de référence et par ordre chronologique. Une sélection d'une vingtaine de travaux les plus significatifs est reproduite dans le Volume 2, auquel on pourra se reporter en complément de ce volume de synthèse.

[2] Voir le détail de ce parcours dans le Volume 1, Sections 2 et 3.

1930 et le début des années 1990. Elle a permis de montrer que l'impression apparente d'une originalité colombienne, à l'échelle de l'Amérique latine, avec une primauté limitée de la plus grande ville, Bogotá, et un sommet de la hiérarchie urbaine équilibré par le dynamisme de trois métropoles régionales importantes, Medellín, Cali et Barranquilla – une image fortement ancrée dans les représentations collectives en Colombie– était trompeuse, en raison du poids réel de la capitale colombienne dans le réseau urbain national, en particulier sur le plan économique et fonctionnel. Cette recherche, influencée par certains travaux de l'Ecole française d'analyse spatiale (Pumain, 1982), sans en adopter les méthodes toutefois, s'est davantage appuyée sur le paradigme latino-américain de l'urbanisation dépendante, qui occupait à l'époque une place importante en Colombie dans les milieux de l'économie urbaine et régionale, en essayant d'approfondir ce qui constituait à nos yeux un point encore mal connu des recherches déjà menées dans ce cadre: l'articulation précise entre les mécanismes démographiques et économiques de concentration urbaine (Gouëset, 1992). Dans le cadre de cette recherche, on s'est contenté d'aborder les villes à une échelle nationale, comme des unités spatiales dont on cherchait surtout à comprendre la position au sein du réseau urbain dans son ensemble, ne s'intéressant à la dynamique interne des villes que dans la mesure où celle-ci avait une incidence sur la hiérarchie du système urbain colombien. Cette approche à la fois "spatiale" et "fonctionnaliste" des quatre métropoles colombiennes est ensuite devenue secondaire dans nos recherches, en dehors de la publication en Colombie d'une version remaniée de la thèse en 1998 (réf. V) et d'une série de travaux prolongeant cette réflexion en l'élargissant à l'ensemble du réseau urbain national (réf. IV, VI et XVII du Vol. 2).

La présente synthèse d'habilitation nous a donné l'occasion de reprendre cette approche (**Chapitre 1**), dans une **optique différente de celle de la thèse**, qui nous permet de suivre, en concentrant notre effort sur les méthodes et les concepts de l'Ecole française d'analyse spatiale, la dynamique spatiale des villes colombiennes durant la seconde moitié du XXe siècle. Nous montrerons le caractère systémique de cette dynamique, et nous dresserons l'inventaire des ressorts démographiques de la croissance et de la concentration urbaine en Colombie, un exercice encore jamais mené de façon systématique sur cette période et à cette échelle.

2. Notre étude de la concentration urbaine en Colombie ayant largement exploré le volet **économique** du processus, à travers l'étude de la **répartition spatiale** et du **fonctionnement des systèmes productifs**, surtout **l'industrie** et les **services supérieurs**, localisés de façon sélective dans les **plus grandes villes** et à Bogotá tout particulièrement. Cette dimension importante de notre recherche doctorale nous a logiquement conduit à mener ensuite une série de travaux sur la localisation et l'évolution des activités productives en Amérique latine, en lien avec la profonde crise économique qui a frappé la région dans les années 1980 et les réformes d'inspiration néolibérale qui ont été adoptées pour résoudre cette impasse économique dans les années 1990. Ces bouleversements ont eu des répercussions territoriales parfois violentes, tant à l'échelle nationale, comme nous l'avons établi pour l'Argentine par exemple à propos de la grande distribution commerciale (réf. X du Vol. 2), qu'à l'échelon local, notamment dans les espaces périphériques, comme nous avons pu le constater en menant une étude comparative de trois régions non métropolitaines en Argentine (Bahía Blanca et son arrière-pays), au Mexique (Mérida et l'Etat du Yucatán) et en Colombie (les villes pétrolières du Casanare) (réf. VII, VIII, IX et XV du Vol. 2).

L'approche économique des villes et du développement local en Amérique latine, qui a constitué un axe fort de nos travaux à partir de 1989, a déjà fait l'objet de nombreuses publications, mais n'a pas donné lieu à de nouvelles recherches depuis 2000. Nous avons donc choisi de ne pas la reprendre dans ce volume de synthèse, préférant renvoyer les lecteurs intéressés à la consultation des références signalées dans le recueil de travaux (Vol. 2).

3. Déjà esquissée dans les premières recherches menées à Bogotá avant la thèse, une **lecture institutionnelle de la ville**, à travers l'**identification des acteurs du développement local** et de leurs **politiques urbaines**, a constitué le troisième axe de nos recherches, le plus important depuis l'achèvement de la thèse. Celle-ci en effet n'abordait pas ce qui nous est apparu, durant ces quatre années de séjour sur place, comme une clé essentielle à la compréhension du fait urbain en Amérique latine: l'action publique et l'aménagement urbain. Nous avons pu observer qu'en dépit des clichés sur l'inefficacité des politiques d'urbanisme face à la croissance "désordonnée" de villes qui voyaient alors se multiplier les quartiers spontanés d'habitat précaire, les pouvoirs publics avaient à Bogotá non seulement une vision assez précise de la croissance urbaine et des possibilités de la "canaliser", à défaut de la maîtriser totalement, et que les opérations d'urbanisme n'étaient pas sans effets sur l'évolution de la ville, bien au contraire. Le contexte était par ailleurs particulièrement riche, avec la juxtaposition de réformes politiques majeures dans toute l'Amérique latine –démocratisation, décentralisation, politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire– qui semblaient changer en profondeur et durablement les conditions d'exercice de l'action publique. Nous avons donc entrepris une série de travaux sur l'action publique urbaine qui ont démarré, à partir de 1995, par une série d'étude de cas en Argentine (dans le sud-ouest de la province de Buenos Aires, et plus tard dans les villes andines du nord-ouest), au Mexique (dans le Yucatán) et en Colombie (d'abord dans les villes pétrolières du Casanare, puis dans l'aire métropolitaine de Bogotá), avant d'être reprise à l'échelle de toute la Colombie dans le cadre de la présente synthèse.

   Compte tenu de l'importance de cette thématique dans nos recherches les plus récentes, l'approche institutionnelle de la ville constitue le cœur de ce volume de synthèse, avec quatre chapitres portant sur des résultats de recherche encore inédits. Le **Chapitre 2** discute de façon introductive les conditions d'exercice de l'action publique dans les villes d'Amérique latine à travers les implications et l'utilité de deux concepts clé, la décentralisation, et la "gouvernance urbaine". Le **Chapitre 3** porte ensuite sur la réforme des pouvoirs locaux et les situations de coopération –ou d'affrontement– inter-institutionnels dans la gestion d'un espace urbain complexe: l'aire métropolitaine de Bogotá. Le **Chapitre 4** s'appuie sur le même espace pour étudier un volet hautement stratégique de la décentralisation et des politiques urbaines en Amérique latine, la gestion des services publics, et plus particulièrement le cas de l'eau potable, au croisement des contraintes environnementales, urbaines, économiques et sociales. Le **Chapitre 5** enfin aborde le cas de la gestion des espaces publics à travers la politique du patrimoine dans deux villes du Nord-Ouest argentin, Jujuy et Tucumán.

4. Pour éclairer sous un jour complémentaire cette lecture de la ville "par le haut", nous avons également entrepris d'aborder le fait urbain "par le bas", à travers une lecture **micro-sociale** et **comportementale** des **pratiques de la ville par ses habitants**, dans le cadre d'un projet collectif et pluridisciplinaire sur les stratégies migratoires, résidentielles et professionnelles des individus et des familles dans les villes pétrolières du Casanare en

Colombie (projet 5 du Vol. 1). Ce projet nous avait permis de cerner avec précision, en empruntant aux méthodes quantitatives et qualitatives de la démographie et de l'anthropologie sociale, la manière dont les citadins habitaient la ville et consommaient ses services et ses biens collectifs, et de mesurer en quoi ces comportements pouvaient être en déphasage avec la vision que peuvent en avoir les élus et les décideurs –un décalage qui peut s'avérer crucial dans le choix des politiques d'aménagement et d'urbanisme. Ce mode d'approche de la ville est délicat à mettre en œuvre d'un point de vue méthodologique, en raison notamment des difficultés pour accéder à la connaissance des comportements individuels.

L'objet du **Chapitre 6** est de reprendre les principaux résultats de ce programme sur le Casanare, encore inédits en France, en tâchant de les réinterpréter à la lumière du questionnement théorique qu'on vient d'évoquer. Nous verrons en quoi le fonctionnement de ces villes repose sur un équilibre précaire entre les stratégies individuelles, familiales et collectives de leurs habitants –très variées et obéissant à des logiques temporelles et spatiales qui débordent très largement le cadre local– et les politiques menées par les pouvoirs publics pour gérer le boom pétrolier.

Le **plan** de cette synthèse est donc essentiellement **thématique**, tout en suivant une **logique chronologique** qui coïncide avec l'évolution de nos centres d'intérêt successifs. Chaque chapitre repose sur la combinaison d'un questionnement théorique et d'un exemple localisé qui permet de le mettre à l'épreuve. L'enjeu conceptuel de chaque chapitre ainsi que le contexte géographique de chaque espace étudié sont présentés en introduction de chacun des chapitres. Leur conclusion permet de faire le point sur les connaissances acquises et l'originalité de la démarche, en s'efforçant de replacer les enseignements tirés de chaque exemple dans le cadre plus large de la problématique urbaine en Amérique latine, et en indiquant également les perspectives ouvertes en matière de recherche et d'encadrement de la recherche.

Positions de recherche: à propos de la situation personnelle du chercheur, des méthodes et des concepts utilisés…

Notre pratique de la recherche s'est construite par accumulation de collaborations successives avec des chercheurs de différentes disciplines relevant des sciences sociales (économistes, démographes, sociologues, anthropologues, politistes…), en France et en Amérique latine. Notre bagage culturel et scientifique initial, acquis dans le champ de la géographie française, s'est trouvé confronté, dès notre arrivée en Colombie en 1988, à un relatif "isolement disciplinaire", en raison de la faiblesse institutionnelle de la géographie en Colombie. Le territoire, la société et "l'espace géographique" faisaient pourtant l'objet de recherches nombreuses, menées par des chercheurs extérieurs à la géographie, portant sur des problématiques souvent très proches des nôtres, mais suivant un mode de questionnement, des méthodes et des paradigmes interprétatifs différents, en fonction de leur ancrage disciplinaire et des spécificités de la pratique des sciences sociales en Colombie.

Ce décalage nous a conduit à **relativiser** progressivement la validité –ou du moins le caractère généralisable– de nos **repères scientifiques** et de nos **catégories d'analyse**, y compris pour des concepts qui a priori nous paraissaient "limpides": la croissance urbaine (démographique et spatiale), le problème de la "macrocéphalie" et son apparente modestie en Colombie, la notion de biens et de services publics, les catégories sociales et leurs rapports

entre elles, les pouvoirs locaux et les politiques urbaines…; autant de notions qui prenaient, dans la vie quotidienne comme dans la recherche, un sens et un contenu à la fois proches et éloignés de nos repères habituels. Le caractère illusoire de l'universalité des concepts, ainsi que leur "perméabilité" à la personnalité et au contexte culturel des chercheurs qui les utilisent est un fait établi depuis longtemps (par exemple Foucault, 1969: 68-84). Le choc de notre "immersion totale" dans la société la culture et le territoire colombiens en 1988, que nous étions avide de découvrir mais dont les codes et les repères nous étaient étrangers, nous ont conduit a prendre conscience de la nécessité de porter un regard critique sur notre **subjectivité de chercheur** et à procéder à un travail de "déconstruction"[3] de nos catégories d'analyse initiales. Par la suite l'évolution de nos propres repères au sein de la géographie française, avec un rapprochement de la **géographie sociale**, absente de notre formation initiale à Bordeaux mais dont nous nous n'avons cessé de nous rapprocher depuis notre recrutement à l'Université de Rennes 2 et notre rattachement à l'UMR ESO, n'a fait qu'accentuer cette démarche.

Sans doute le fait de poser le problème de la subjectivité du chercheur est-il fréquent en ethnologie ou en sociologie, mais il l'est moins en géographie[4]. Comme le fait remarquer C. Deschamps (2002: 70-77), dire que "l'appartenance sociale et le parcours personnel du chercheur influencent ses choix de thématique et sa façon de problématiser peut s'apparenter à l'énonciation d'une évidence grossière". De fait, la reconnaissance du caractère en partie illusoire de la "neutralité" du chercheur, dont la subjectivité personnelle (l'identité, le vécu, les représentations…) interfère avec sa prétendue "objectivité scientifique", ainsi que le problème de la "juste distance" entre le chercheur et son "objet" de recherche, n'est en rien une nouveauté. Elle a fait l'objet d'une abondante littérature et de recommandations méthodologiques à l'adresse des apprentis chercheurs, depuis les textes fondateurs de l'école de Chicago, qui invitent notamment à "objectiver" cette subjectivité, en ne considérant jamais sa position personnelle comme "allant de soi", et à dresser, quand c'est possible, une distance (géographique, hiérarchique…) entre son objet d'étude et soi, même si la distance et "l'extériorité" à une catégorie étudiée ne constituent en rien un rempart contre la subjectivité.

En quoi est-il utile de faire état ici de ces scrupules, qui débordent sans doute un peu de notre champ strictement scientifique? Il nous semble important d'un point de vue épistémologique, afin d'éclairer le lecteur sur la démarche qui est la nôtre dans notre relation aux "terrains" latino-américains, de dégager au moins **quatre principes** importants:

- sans prétendre maîtriser notre subjectivité dans la recherche, ce qui est impossible, nous tâchons au moins d'être toujours attentifs aux effets que pourrait avoir notre position individuelle sur celle-ci, notamment en raison du **décalage culturel** qui existe entre la France et l'Amérique latine. Le souci d'éviter tout ethnocentrisme, ou d'analyser les situations observées là-bas à la lumière d'éléments d'interprétation qui n'ont de valeur qu'ici, est présente à notre esprit en permanence;

[3] Un concept qui nous était totalement étranger à l'époque. Voir le développement du Chapitre 2 (préambule de la section 2.2 et note infra-paginale correspondante) sur le sens et l'intérêt que représentent pour nous ce concept d'origine derridienne.

[4] Ce qui n'exclut pas de nombreux contre-exemples, en géographie sociale notamment. G. Di Meo (1991 et 1996) a souvent abordé cette question, d'un point de vue phénoménologique notamment. Les principales références qui ont étayé les réflexions qui suivent sont, en dehors de celles citées dans le texte: O. Beaud & F. Weber (1997), pour la postface notamment du *Guide de l'enquête de terrain*; W. Foote Whyte (1943, 1995), *Street corner society*, pour l'annexe méthodologique sur "l'observation participante" et la préface d'H. Peretz; E. Hughes (1996), pour *Le regard sociologue* dont les chapitres 18 et 19 portent sur le travail de terrain et l'enquête dans les sciences sociales; et O. Schwartz (1993), pour "L'empirisme irréductible", postface à l'édition française de l'ouvrage de N. Anderson (1923), *Le hobo .Sociologie du sans-abri*. Je remercie E. Cunin, sociologue de l'IRD, qui m'a guidé dans le choix de ces lectures.

- c'est particulièrement le cas pour les concepts, le vocabulaire et les catégories d'analyse. Nous nous efforcerons, tout au long de ce texte de synthèse, d'éviter les **transpositions abusives des concepts** français sur les réalités latino-américaines, et nous justifierons chaque fois que c'est nécessaire le choix du vocabulaire utilisé, en le définissant avec précision;
- au cours de ces quatorze années de recherches et de séjours répétés en Amérique latine, nous nous sommes laissés "**affecter**", pour reprendre la formule de J. Favret-Saada (1990, citée par Deschamps), par le contact avec une autre culture, une autre société, et une communauté de chercheurs –latino-américains mais aussi français– qui utilisaient des concepts différents de ceux qui étaient les nôtres à l'origine. Cette confrontation fut pour nous un enrichissement. L'Amérique latine nous a beaucoup appris; elle a modifié notamment notre façon d'aborder certains faits géographiques. Nous espérons que les bienfaits de cet apprentissage apparaîtront à la lecture de cette synthèse;
- en retour, nous essayons de mettre à profit notre bagage scientifique et notre savoir-faire, construits au sein de la géographie et des études urbaines françaises –en assumant toutes les limites qu'on vient d'évoquer à ce sujet– pour apporter des éléments utiles à la connaissance qu'on les chercheurs latino-américains du fait urbain dans leur région. Cette volonté d'établir un **aller-retour** permanent entre les problématiques, les concepts et les méthodes des **deux communautés scientifiques** peut paraître ambitieuse. Elle est en réalité modeste, et réaliste: il n'est pas possible de faire avancer le savoir sur les villes latino-américaines sans identifier au préalable l'état de la connaissance qu'en ont les chercheurs sur place; en retour notre apport ne peut être original, compte tenu de nos conditions de travail (à distance et avec peu de moyens), qu'en mobilisant ce qui, dans notre culture scientifique, peut éclairer sous un regard nouveau ou "décalé" les faits observés. Entre ces deux impératifs, la marge de manœuvre du chercheur français "latino-américaniste" est étroite. C'est pourtant cette ligne, difficile à tenir, qui constitue le fil rouge de ce volume de synthèse.

Ces réflexions sur la subjectivité du chercheur et la relativité de ses concepts nous invitent logiquement à aborder un autre aspect important de notre activité de recherche qui est sa dimension **comparative**. L'acte de comparer semble tellement inhérente aux pratiques de la géographie qu'on oublie parfois de se poser la question de la légitimité, de l'intérêt et des limites d'une telle démarche. Deux événements scientifiques consacrés à cette question nous ont donné l'occasion d'y réfléchir: le séminaire "Comparer" de l'UMR ESO (Le Mans, janvier 2001)[5] et le séminaire "Approches comparatives" de l'UR 013 de l'IRD (Bordeaux, mars 2001). Ce dernier a permis, grâce à une importante révision bibliographique en géographie et dans les sciences sociales, en France et à l'étranger, d'établir que la comparaison, très pratiquée en géographie, fait rarement l'objet d'une justification ou d'un questionnement théorique préalable. Elle est en général absente des dictionnaires et des manuels d'épistémologie, de didactique ou de méthodologie consultés sur les vingt dernières années, même parmi les plus récents et les plus complets (comme l'excellente *Initiation à la recherche géographique* de H. Gumuchian et C. Marois, 2000). Les rares références qui abordent directement le statut de la comparaison dans la méthode géographique[6] défendent en général

[5] Les résultats de ce séminaire ont été publiés dans le n° 16 de la revue *ESO* (2001). On se reportera, pour une présentation générale de la problématique, au texte introductif de J.-M. Fournier & E. Sabot.

[6] Principalement Santos, 1971, Reynaud, 1984, Durand-Dastès, 1991 (qui s'interroge plus sur les modèles que sur la comparaison stricto sensu), Marconis, 1996, Brunet, 1992, ainsi que, pour le cas des études urbaines, Gervais-Lambony, 1994, Godard, 1994, Lévy, 1997 et Paquot, 2000. Dans les disciplines voisines, on signalera

le rôle "éclairant" de la comparaison, à condition de ne pas l'appliquer de façon simpliste, trop intuitive ou comme un simple "exercice académique" de juxtaposition des ressemblances et des différences (R. Brunet). L'acte comparatif permet en effet de retrouver, par tâtonnements inductifs (la "godille comparative" évoquée par F. Godard) le **modèle** qui se dessine derrière chaque exemple –ou "l'idéal-type" de M. Weber pour les sociologues. L'origine de l'engouement pour les comparaisons en géographie est rappelée par R. Marconis: elle trouve sa source chez P. Vidal de la Blache (dans une Leçon d'ouverture du cours de Sorbonne de 1899 notamment, et dans un contexte fortement imprégné de positivisme à l'époque), pour qui la comparaison trouvait sa légitimité, par référence aux sciences de la nature, comme un **substitut à l'expérimentation scientifique**, par définition impossible avec les faits sociaux. Cet argument, repris et développé par un grand nombre d'auteurs, nous semble en réalité peu convaincant, notamment parce qu'il ne définit jamais une "méthode" pour appliquer la comparaison, ensuite parce qu'il défend souvent de façon implicite un point de vue "mécaniste", voire déterministe sur la relation cause-effet, au mépris parfois des spécificités de chaque contexte. La question de "l'ethnocentrisme", des "présupposés idéologiques" et de la subjectivité du chercheur est d'ailleurs directement abordée par plusieurs auteurs (Lévy, Paquot, Thoenig…): lorsque l'on compare plusieurs objets géographiques, on est souvent plus proche de l'un que des autres, et on risque de projeter sur les objets qu'on connaît le moins une grille d'analyse influencée par ceux qu'on connaît le mieux. La comparaison peut s'avérer alors peu pertinente ou sans grand intérêt. En réalité, il ressort de cette rapide révision bibliographique que l'intérêt essentiel de la comparaison est ailleurs: assumant la subjectivité du chercheur et le fait qu'une comparaison confronte en général des objets géographiques inégalement connus de lui, le mérite principal de l'exercice est souvent d'éclairer un seul de ces objets à la lumière de l'altérité que représentent les autres cas, par un "**effet miroir**" qui permet de questionner les évidences et mettre en relief l'originalité –ou la banalité– d'une situation en la confrontant à d'autres[7]. Cet effet miroir peut permettre alors, par un aller-retour répété entre plusieurs objets, d'esquisser les modèles interprétatifs qui se cachent derrière chaque situation particulière.

C'est dans cette optique que se place notre démarche géographique. Nous n'avons pas cherché à comparer de façon systématique nos différents "terrains" géographiques, mais plutôt à les étudier de façon spécifique, pour les confronter éventuellement aux autres et bénéficier de cet "effet miroir" qui nous permet de dégager, *in fine*, l'intérêt heuristique de chaque exemple.

La dimension comparative de ce travail pose à son tour la question de la légitimité de la notion "**d'aire culturelle**", qui fait régulièrement l'objet de débats au sein de la communauté des géographes français[8], et sur la pertinence d'une référence à "**l'Amérique latine**". Cette interrogation est légitime, et pose à nos yeux, pour simplifier, deux questions majeures:

---

l'ouvrage de M. Detienne, 2000, sur la comparaison en histoire et en anthropologie, et le texte de J.-C. Thœnig sur l'analyse comparée des politiques publiques.

[7] Point de vue et formule proposés dans le compte-rendu de la journée d'études du groupe "Mutations politiques, mutations urbaines" du programme "Villes et territoires" de l'UMR TELEMME consacrée à l'analyse comparative en milieu urbain (avril 1999), à propos d'une comparaison entre Marseille et Naples.

[8] La problématique des aires culturelles fut l'un des cinq thèmes débattus lors du colloque de la section 39 du CNRS ("Espaces, territoires, sociétés"), en novembre 1993, colloque dont les communications et les débats sont retranscrits dans le n° 118 d'*Intergéo-Bulletin* (1995), avec la contribution d'H. Rivière d'Arc, C. Blanc-Pamard, A.-M. Pillet-Schwarz, B. Hourcade J.-L. Racine et J.-C.David sur "La problématique des aires culturelles". Le même thème fut repris, sous un angle un peu différent (davantage centré sur la notion de culture) lors du colloque de la section 39 du CNRS en novembre 1997.

- quelle est la légitimité scientifique d'un **découpage géographique** qui regroupe dans une même catégorie un espace aussi vaste et diversifié que "l'Amérique latine"? Certaines parentés historiques, culturelles, politiques ou économiques pourraient justifier par ailleurs d'autres rapprochements, avec le reste de l'Amérique, avec les autres pays du Sud, voire avec l'Europe, comme n'a pas hésité à le faire A. Rouquié par exemple, qualifiant l'Amérique latine "d'Extrême Occident".
- fait-on de la "**géographie culturelle**" dès lors qu'on parle de l'Amérique latine? S'attache-t-on en priorité à identifier, dans le fonctionnement de l'espace et de la société, ce qui relève des spécificités propres à chaque "civilisation", à chaque aire culturelle?

Les débats qu'ouvrent cette double interrogation sont immenses et passionnants mais déjà, fort heureusement, largement défrichés (cf. Rivière d'Arc *et al.*, 1995 –la réflexion collective déjà citée d'*Intergéo-Bulletin*). Notre intention dans cette introduction n'est pas de revenir en détail sur ces débats, mais d'en retenir les conclusions utiles à notre démonstration. La **légitimité** d'un découpage régional "Amérique latine" ne fait aucun doute à nos yeux, et constitue une catégorie significative, justifiée par une abondante bibliographie dans toutes les sciences sociales, qui a montré ce qu'il y avait de commun dans l'histoire de cette région depuis la Conquête coloniale, dans les conditions d'accès à l'indépendance et dans l'évolution institutionnelle et politique, dans les modes d'occupation de l'espace et le processus récent d'urbanisation, dans les conditions de (mal) développement économique et la structuration progressive des rapports sociaux, très inégalitaires, dans la proximité des références identitaires et culturelles, où le "métissage" constitue un ciment qui a fait l'objet de brillantes analyses. C. Bataillon, J.-P. Deler et H. Théry ont déjà indiqué dans la *Géographie Universelle* (1991) "ce que latine veut dire…"; il n'est pas nécessaire de revenir sur leur argumentaire, simple, précis et convaincant. Bien entendu, l'unité de l'Amérique n'est pas exclusive d'autres appartenances à des catégories qui ont également leur pertinence (l'Amérique, les pays du Sud, la zone Caraïbe, le monde andin…), et elle ne doit jamais faire oublier les profondes disparités qui caractérisent un aussi vaste ensemble. Nous nous garderons bien des généralisations hâtives et des simplifications abusives sur le caractère "latino-américain" des observations que nous pouvons faire ici où là. Notre expérience à travers ce continent, où il nous reste d'ailleurs tant à découvrir, nous a convaincu de son extrême diversité et de la nécessité d'user avec prudence du "latino-américanisme". La conclusion de chacun des chapitres de ce volume discutera précisément de l'originalité des observations faites et de leur intérêt heuristique dans un contexte régional élargi.

Mais la reconnaissance d'une "aire culturelle" latino-américaine comme cadre de référence impose également au chercheur français que nous sommes de bien prendre en considération la dimension "**culturelle**" présente derrière cette catégorie topologique. Nos recherches ne s'inscrivent pas dans le courant ni dans les objectifs de la "géographie culturelle" française, mais nous avons toujours eu à cœur de nous départir de toute simplification "européocentriste" et de veiller à bien prendre en considération les spécificités locales, culturelles ou non. A l'inverse, nous sommes resté attentif à ce qui constitue un autre piège à nos yeux, dénoncé avec raison par certains auteurs, celui d'un "**culturalisme**" poussé à son paroxysme qui consisterait à "essentialiser" ou à "naturaliser" toute différence, comme si la configuration des faits géographiques observés s'expliquait d'abord par leur caractère "latino-américain", au mépris de toute loi générale, toute règle "universelle". Des concepts aussi variés que les rapports de domination et la pauvreté, le logement et le marché immobilier, la croissance et la primauté urbaine, la décentralisation et les pouvoirs locaux… sont autant de notions et de catégories d'analyse qui existent en Amérique latine comme en France, qui sont utiles à la compréhension des faits sociaux, mais qui exigent bien sûr de faire l'objet d'un regard croisé entre les deux contextes, prudent pour éviter toute transposition inadaptée.

A propos des espaces étudiés: de la Colombie à l'Argentine, en passant par le Mexique

Nous avons eu l'occasion d'étudier des espaces très variés depuis le début de nos activités de recherche, répartis entre trois pays (**Fig. 1**). Le présent volume ne reprend qu'une partie de ces espaces. Deux critères ont dicté ce choix: privilégier les recherches les plus récentes, de préférence inédites, et ne retenir, par souci de simplicité pour le lecteur et d'efficacité dans la démonstration, qu'un espace par chapitre, afin de mieux mettre en relief la problématique illustrée à travers chacun d'eux. Un tableau récapitulatif permettra en conclusion générale de replacer ces exemples dans l'ensemble de notre cheminement géographique.

La **Colombie** constitue le territoire d'investigation privilégié. Ce choix, lié au départ aux contingences du poste de coopérant à l'Institut Français d'Etudes Andines, s'est limité dans un premier temps à la ville de Bogotá, puis à son environnement rural (massif du Sumapaz), avant de s'élargir à Medellín, puis à une étude comparée des quatre premières villes de Colombie (les deux précédentes plus Cali et Barranquilla) dans le cadre de la thèse. Après son achèvement en 1992, nous avons eu l'occasion d'élargir notre spectre de l'urbain aux autres grandes villes (projet 2 du Vol. 1), puis à l'ensemble du territoire national, dans le cadre d'études sur les problèmes d'aménagement (projet 3), avec, à deux reprises, un détour par les espaces périphériques, et ensuite aux dynamiques socio-spatiales récentes dans le cadre de la réalisation d'un atlas de Colombie (projet 7). Les Chapitres 1 et 2 de ce volume envisagent le territoire colombien dans son ensemble, les Chapitres 3 et 4 portent sur l'aire métropolitaine de Bogotá, objet de recherches récentes (projet 10), tandis que le Chapitre 6 envisage le cas des villes pétrolières du département du Casanare (projet 5), situé dans les savanes des *Llanos orientales*, au nord-est du pays.

Le **Mexique** fut, chronologiquement, le deuxième pays étudié. Bien qu'un seul exemple régional ait fait pour le moment l'objet de publications, l'Etat du Yucatán et la ville de Mérida étudiés dans le cadre d'un projet collectif et comparatif sur les "villes intermédiaires" du Mexique (projet 2), nous avons eu l'occasion de nous rendre plusieurs fois dans ce pays, pour des activités d'enseignement et de coopération notamment, ce qui nous a donné l'occasion d'y établir des contacts scientifiques qui devraient nous permettre de mener de futures activités de recherche. Peu présent dans ce volume de synthèse, le Mexique est pourtant appelé à occuper une place importante dans nos recherches futures.

Deux régions d'**Argentine**, très différentes l'une de l'autre, ont également été étudiées: le sud-ouest de la Province de Buenos Aires tout d'abord, c'est-à-dire la ville de Bahía Blanca et son arrière-pays rural, dans le cadre d'un programme collectif sur le développement de cette région (projet 4), puis deux villes du Nord-Ouest argentin, dans le cadre d'un échange inter-universitaire avec les Universités nationales de Tucumán et de Jujuy (projet 8), dont les résultats, encore inédits, sont exploités dans le Chapitre 5 de ce volume.

On trouvera ci-après un fiche de présentation de ces différents terrains.

De Mérida à Bahía Blanca

Fiche descriptive des villes et des régions évoquées dans l'habilitation

Bogotá. Capitale de la république colombienne, 5,5 millions d'habitants en 1993. La ville jouit d'un statut de "District capital", indépendant du département du Cundinamarca où il est pourtant situé (et dont il reste la capitale); un statut proche de celui des autres municipes de Colombie, mais doté également des prérogatives attribuées aux départements. La croissance de la ville déborde aujourd'hui dans une vaste "couronne métropolitaine" (banlieues et municipes périurbains), peuplée d'environ 0,7 millions d'habitants. Le cas de l'aire métropolitaine de Bogotá sert de support aux réflexions des Chapitres 3 et 4 sur la réforme du pouvoir local et la gestion des services publics.

Casanare. Département périphérique du nord-est de la Colombie, qui ne comptait que 210 000 habitants en 1993. Autrefois rattaché au département voisin du Boyacá, davantage peuplé, le Casanare a gardé jusqu'à la nouvelle Constitution de 1991, un statut "d'Intendance" à autonomie limitée. Zone de colonisation agraire jusqu'à une période récente, le Casanare, peu peuplé et qui conserve un caractère rural très marqué, n'est urbanisé que le long du piémont andin, le reste du département demeurant une zone de plantations et surtout d'élevage extensif. La découverte et la mise en exploitation de gisements pétroliers très importants au début des années 1990 y ont entraîné un essor économique et un afflux migratoire spectaculaires. Le cas des villes pétrolières du Casanare est repris dans le Chapitre 6 pour l'étude des comportements et des usages de la ville par ses habitants.

Yopal, Aguazul, Tauramena. Capitale et villes voisines du Casanare, peuplées respectivement de 43 000, 11 000 et 7 000 habitants en 1996. Tauramena et Aguazul étaient le siège des deux plus grands gisements de pétrole de Colombie au moment de l'étude (1998), *Cusiana* et *Cupiagua*. Aucun puits de pétrole n'était exploité à Yopal, mais la ville était le siège de nombreuses activités d'encadrement de l'exploitation pétrolière et d'une prospection intense.

Jujuy et Tucumán. Villes du Nord-Ouest argentin (NOA), une région historiquement très peuplée, qui se distingue par son héritage métis et colonial, mais qu'on qualifie parfois "d'Argentine pauvre", périphérique et sous-industrialisée. Capitales des Provinces du même nom, elles étaient respectivement peuplées de 240 000 et 530 000 habitants en 2001. L'exemple de ces deux villes est exploité dans le Chapitre 5 sur la gestion du patrimoine urbain et ferroviaire.

Bahía Blanca. Ville du sud-ouest de la Province de Buenos Aires, peuplée de 285 000 habitants en 2001. La ville n'a pas le statut de capitale administrative, mais du fait de sa taille, de ses fonctions (universitaires notamment) et de la modestie du réseau urbain environnant, elle rayonne sur un espace régional étendu, dans la Province de Buenos Aires et au delà, en direction de la Patagonie. Il s'agit d'un port agro-exportateur et industriel aujourd'hui en crise.

Yucatán. Un des Etats fédérés du Mexique, situé dans la péninsule du même nom, et peuplé de 1,6 millions d'habitants en 2000. Il s'agit d'une région périphérique, peu industrialisée et frappée par la crise de l'économie du sisal, mais qui connaît aujourd'hui un renouveau grâce au tourisme et à l'implantation d'industries *maquiladoras* d'origine étrangère. L'Etat compte une importante population indienne (*maya*).

Mérida. Municipe et capitale de l'Etat du Yucatán, peuplé de 650 000 habitants en 2000. La ville est un des fiefs historique du PAN (Parti d'action nationale), longtemps opposé au PRI (Parti révolutionnaire institutionnel), le parti dominant qui contrôlait le pouvoir de l'Etat et de la Nation jusqu'à une date récente.

Fig. 1 - Localisation des villes et des régions étudiées



CHAPITRE 1

UNE APPROCHE DE LA VILLE PAR LES DYNAMIQUES SPATIALES

EVOLUTION DU SYTEME DES VILLES COLOMBIENNES DURANT LA SECONDE MOITIE DU VINGTIEME SIECLE (1951-1993)[1]

L'apport des concepts et des méthodes de l'analyse spatiale à la compréhension des dynamiques urbaines en Colombie

Occupant une place spécifique dans le champs des études urbaines, à la lisière entre "la ville de géographes" (Lussault, 2000) et "la ville des démographes" (Le Bras, 2000), l'école française d'analyse spatiale, qui conçoit les villes comme un "système" dynamique, évoluant de façon interdépendante (Pumain, 1997: 61), a contribué à renouveler la connaissance du processus d'urbanisation depuis la fin des années 1970.

Dans le sillage des premières études anglo-saxonnes, P. Bairoch, D. Pumain et T. Saint-Julien, bientôt suivis par d'autres, ont montré qu'en abordant le processus d'urbanisation, en France et au delà, à travers une série d'indicateurs simples comme le nombre des villes, leur distribution dans l'espace, leur effectif de population, leur croissance démographique et les composantes de cette croissance, on pouvait déceler une grande partie des dynamiques spatiales qui ont contribué à façonner la dynamique de l'espace au sein des pays développés depuis le début du processus d'industrialisation. Le nombre d'habitants en particulier, excellent indicateur synthétique de la position des villes au sein d'un système urbain national, présente un intérêt théorique largement démontré (Pumain, 1982; Moriconi-Ebrard, 1993; Guérin-Pace, 1993; Dureau, 1993…). Il permet de mettre en évidence des mécanismes de croissance et de reconfiguration des réseaux urbains (et plus généralement de la distribution des hommes dans l'espace) en partie autonomes des processus économiques, sociaux ou politiques. Les chiffres de population présentent également un avantage qui s'avère capital dans un pays comme la Colombie: grâce aux recensements régulièrement effectués depuis la fin du XIXème siècle, et notamment les cinq derniers (1951, 1964, 1973, 1985 et 1993), ce sont les seules données assez complètes et fiables pour envisager une étude longitudinale de l'ensemble du réseau urbain sur le long terme, à la différence des statistiques économiques, plus rares, plus récentes, et souvent insuffisamment détaillées à l'échelon municipal.

---

[1] Avec la collaboration d'Evelyne Mesclier (IRD) pour les cartes et pour l'ensemble du chapitre, et d'Olivier Barbary et Françoise Dureau (IRD) pour le développement sur les migrations (1.5). Texte rédigé en lien avec le programme *Recompositions urbaines en Amérique latine. Une lecture structurée à partir du cas colombien* , financé par le GIS Réseau Amérique latine et coordonné par Françoise Dureau (IRD), qui donnera lieu à la publication d'un ouvrage collectif à Paris aux éditions Anthropos en 2002.

Préambule méthodologique: de quelles "villes" parle-t-on?

Plusieurs définitions statistiques de **l'urbain**, de la **ville** et de **l'agglomération** sont possibles en Colombie. L'institut de statistiques, le DANE, n'a utilisé les catégories "urbain" et "rural" que jusqu'au recensement de 1964. Une certaine confusion existait alors entre l'urbain et la ville, puisque la population considérée comme urbaine était celle du chef-lieu de chaque municipe, indépendamment de sa taille, alors que d'autres sources définissaient la "ville" comme une concentration d'au moins 2000 habitants. Or de nombreux chefs-lieux n'atteignaient pas ce chiffre (ce qui est encore le cas aujourd'hui); il était donc abusif de les considérer comme urbains. A partir du recensement de 1973, le DANE a abandonné les notions de rural et d'urbain pour ne retenir que celles de "chef-lieu" (*cabecera*) et de "reste" (*resto*). Si le caractère rural de la population des "restes municipaux" ne fait aucun doute, le profil "urbain" des chefs-lieux est plus problématique. En effet sur 1061 chefs-lieux municipaux recensés en 1993, le tiers avaient moins de 2 000 habitants. Toutefois, si l'on accepte de retenir le chiffre de 2 000 habitants comme le seuil définissant la ville, il n'est pas choquant d'assimiler la population des chefs-lieux à la population urbaine -comme on le fait souvent en Colombie- car ces 355 *cabeceras* "rurales" ne représentaient que 1,3% de la population totale des chefs-lieux.

Autre difficulté: malgré la taille très étendue des municipes colombiens (1072 km2 en moyenne en 1993, contre 14,9 km2 en France), on trouve plusieurs cas de chefs-lieux physiquement agglomérés au sein d'une même unité urbaine. La loi colombienne a reconnu l'existence de plusieurs "agglomérations" à partir de 1979, mais ces agglomérations légales, reprises comme telles par le DANE, ne répondent pas toujours au critère précis de la continuité physique du bâti entre les différents chefs-lieux.

Face à l'absence d'une définition fiable de "l'urbain", des "villes" et des "agglomérations" en Colombie, les chercheurs ont plusieurs solutions: s'accommoder de l'imprécision des définitions usuelles et retenir comme "**urbaine**" la population des **chefs-lieux**, comme "**ville**" tout chef-lieu de **plus de 2 000 habitants**, et comme "**agglomérations**" celles aujourd'hui reconnues par la loi; ou au contraire fixer leur propres catégories d'analyse.

Cette solution, plus difficile, nous paraît néanmoins nécessaire dans la mesure où l'analyse de la dynamique des villes suppose qu'on distingue les petites villes des simples bourgades dont les caractéristiques morphologiques, fonctionnelles et démographiques ont un caractère plus rural qu'urbain. Reprenant le parti déjà adopté lors de l'élaboration d'un atlas socioéconomique de Colombie (Mesclier, Gouëset *et al*., 1999), nous avons retenu dans le cadre de cette étude comme "**ville**" tout chef-lieu ou agglomération **supérieur(e) à 15 000 habitants** au recensement de 1993. Ce seuil, à mi-chemin entre les 10 000 habitants retenus dans la base Géopolis (Moriconi-Ebrard, 1994) et les 20 000 habitants fréquemment utilisés en France pour analyser le réseau urbain, coïncide en Colombie avec une rupture statistique observable dans la distribution par taille des chefs-lieux. 179 d'entre eux dépassent ce seuil, soit 17% seulement du nombre total des chefs-lieux colombiens, et 89% de leur population.

Précisons que quinze de ces chefs-lieux étaient physiquement agglomérés au sein d'une même unité urbaine au recensement de 1993, c'est-à-dire **distants de moins de 500m** entre eux. On pouvait distinguer huit **agglomérations** en Colombie, légèrement différentes de celles reconnues par le DANE: Armenia (qui englobe Calarcá), Barranquilla (qui englobe Soledad), Bogotá (qui englobe Soacha), Bucaramanga (qui englobe Floridablanca), Cúcuta (qui englobe Los Patíos et Villa del Rosario), Manizales (qui englobe Villamaría), Medellín (qui englobe Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Itagüí, La Estrella et Sabaneta) et Pereira (qui englobe Dosquebradas). Ces agglomérations ont été reprises avec les mêmes limites pour les recensements antérieurs, pour des raisons de commodité dans le suivi longitudinal des dynamiques urbaines.

Les villes étudiées dans ce chapitre se réfèrent donc en priorité aux **164 unités urbaines** de plus de 15 000 habitants ainsi définies, dont **huit agglomérations**, et parfois, quand c'est utile (par exemple pour distinguer la croissance des villes-centres et celle des banlieues), aux **179 chefs-lieux** de plus de 15 000 habitants.

Cet ensemble comptait 3,5 millions de personnes en 1951 et 22,5 millions en 1993, soit respectivement 73% et 89% de la population de l'ensemble des chefs-lieux (Tab. 1.1). En un peu plus de 40 ans, la population urbaine a donc été multipliée par plus de six et les villes ont absorbé les quatre cinquièmes de l'accroissement de la population colombienne. Les taux d'urbanisation de la Colombie sont passés de 28% à 61% entre les deux dates si on se réfère à la seule population des unités urbaines de plus de 15 000 habitants, et de 39% à 67% si on se réfère à celle de l'ensemble des chefs-lieux. Cette progression a permis à la Colombie de se rapprocher du taux moyen d'urbanisation en Amérique du sud, alors qu'elle était assez nettement en dessous en début de période[2].

[2] D'après la base Géopolis (Moriconi-Ebrard, 1994: 173), qui ne considère que les villes de plus de 10 000 hab., la Colombie serait passée d'un taux d'urbanisation de 27% en 1950 à 63% en 1990, contre une moyenne régionale de 36 et 67% respectivement (moyenne excluant les états guyanais sur toute la période, ainsi que la Bolivie, le Brésil et le Pérou en 1990). D'après les statistiques du PNUD, moins précises car elles considèrent

La distribution de la taille des villes semble à première vue obéir à des règles immuables: D. Pumain souligne que "*dans tous les pays et à différentes époques, on observe à peu près la même forme de distribution de taille des villes : très dissymétrique, elle comporte peu de grandes villes et beaucoup de petites, et le nombre de villes décroît en fonction de la taille selon une progression géométrique régulière*" (1982, 8). Par ailleurs la régularité de la distribution dans l'espace de ces villes de différentes tailles est telle qu'on a souvent tenté de la modéliser en utilisant des équations très simples, inspirées des premières modélisations sur la configuration des réseaux urbains: loi de la gravité, modèles de concentration… (Zipf, Gibrat…).

Grâce à ces modèles et aux ajustements dont il ont fait l'objet, on connaît désormais assez bien le fonctionnement des réseaux urbains en Europe de l'ouest et en Amérique du nord. L'intérêt des villes d'Amérique latine est d'offrir des cycles et des logiques de croissance qui se distinguent assez nettement de ceux observés dans les pays industrialisés: un basculement général de la population vers les villes plus tardif mais plus rapide en moyenne, et une très forte concentration de la population au sein d'un système de villes très hiérarchisé, d'où émerge en général une mégapole très peuplée, presque toujours la capitale, qui domine et contrôle l'ensemble du réseau urbain national, quand ce n'est pas l'ensemble du territoire. De telles différences, qui sont sans doute des différences d'échelle (de temps et de lieu) plus que de nature des processus, mettent évidemment à l'épreuve les modèles et les concepts élaborés dans les pays du Nord, d'autant que la réalité sociale, politique et économique qui sous-tend le développement des villes est lui aussi très différent. La confrontation des méthodes de l'analyse spatiale française (ou plutôt: des enseignements et des outils que nous lui avons empruntés) à la réalité d'un espace aussi différent de la France que peut l'être le territoire colombien présente donc un intérêt tout particulier en terme "d'enjeux comparatifs", pour reprendre les considérations évoquées en introduction de cette HDR.

A la fin des années 1980, la Colombie semblait se distinguer par une série de déviations au modèle régional latino-américain: une distribution du semis des villes, très inégalement réparti dans l'espace, et davantage concentré dans les montagnes que sur les façades littorales, une concentration limitée au sommet de la hiérarchie urbaine, ou encore une instabilité dans le temps de la hiérarchie des grandes villes, révélatrice d'un "équilibre territorial" en perpétuelle recomposition. L'originalité la plus frappante était sans doute le relatif équilibre au sommet du réseau urbain entre la plus grande ville, Bogotá, qui comptait "seulement" 4,3 millions d'habitants au recensement de 1985, et les métropoles régionales, en particulier les trois plus grandes, Medellín (2 millions d'habitants), Cali (1,4 millions d'habitants) et Barranquilla (1,1 millions d'habitants), qui semblaient contrebalancer la primauté de la capitale. L'explication de cette originalité colombienne, dont nous avons pu montrer le caractère trompeur, a fait l'objet de notre thèse de doctorat, réalisée à Bogotá au sein de l'Institut Français d'Etudes Andines entre 1989 et 1992 (Gouëset, 1992). Mettant ensuite à profit les résultats du recensement de 1993, nous avons élargi notre étude du réseau urbain colombien à l'ensemble des villes "intermédiaires" (Gouëset, 1996 & 1997), puis, succinctement, à toutes les villes de plus de 15 000 habitants, dans le cadre d'un atlas socioéconomique de Colombie (Mesclier, Gouëset *et al.*, 1999) (*réf. IV, V, VI et XVII du Vol. 2*).

Pourtant, nous n'avions pas privilégié dans ces travaux sur les villes colombiennes les objets et les méthodes spécifiques de l'analyse spatiale, et nous n'avions jamais procédé à une étude

---

comme "*zones urbaines* [celles] *définies selon les critères nationaux appliqués lors du dernier recensement de population*" (1997:259), la Colombie est passée d'un taux d'urbanisation de 48% en 1960 à 72% en 1994, contre une moyenne régionale de 54 et 75% respectivement (Etats guyanais exclus).

systématique de la dynamique de l'ensemble du réseau urbain sur le long terme, depuis l'amorce du décollage industriel et urbain au milieu du XXème siècle jusqu'à nos jours. Tel est l'objectif de ce chapitre, dont le but est de mieux identifier les logiques du peuplement en Colombie à travers la croissance des villes, connaissance qui est susceptible de nous aider à mieux comprendre ensuite le fonctionnement de la société et de l'économie dans leur ensemble.

Ce premier chapitre, qui constitue donc une approche de l'urbain en Amérique latine méthodologiquement différente de celles employées dans les chapitres suivants, constitue à nos yeux un préalable indispensable à la compréhension des villes en Colombie, car comme l'a formulé D. Pumain avec justesse, "*la taille des villes est une variable fortement corrélée aux diverses expressions des fonctions hiérarchiques urbaines de desserte et d'encadrement du territoire*" (1982: 11). Impossible de comprendre le fonctionnement des villes colombiennes si on ne saisit pas bien la place qu'occupe chacune de ces villes dans le système urbain national, ou si on ignore les dynamiques qui sous-tendent son développement.

Après une étude de la distribution des villes dans l'espace, et son évolution entre 1951 et 1993, nous aborderons les caractéristiques de la croissance du réseau urbain colombien sur la même période, en cherchant à déceler les logiques qui la déterminent: cycles et trajectoires de croissance, effets de la taille des villes sur leur développement, en particulier pour les deux segments extrêmes de la hiérarchie urbaine: les petites villes, qui se sont considérablement renouvelées, et les plus grandes, qui n'ont cessé de conforter leur position dominante. Nous verrons ensuite comment le mouvement naturel et les flux migratoires ont déterminé l'évolution du réseau urbain colombien, pour poser enfin une question qu'on considère souvent comme préalable, et qu'il nous paraît justement intéressant d'aborder à l'issue de ce modeste exercice d'analyse spatiale: le lien entre le développement économique et la croissance démographique des villes colombiennes.

Tab. 1.1 - La croissance des villes et leur place au sein de la population colombienne (1951-1993)

Effectifs en milliers d'hab.	1951	1964	1973	1985	1993		
Population Totale	12 149	17 996	23 436	31 004	36 724		
Population des chefs-lieux*	4 701	9 359	13 888	20 308	25 204		
Pop. des 179 chefs-lieux > 15000 hab.	*3 451*	*7 569*	*11 553*	*16 949*	*22 516*		
Population des zones rurales*	7 448	8 637	9 548	10 696	11 520		
Taux de croissance en %		1951-1964	1964-1973	1973-1985	1985-1993	1973-1993	1951-1993
Population Totale		2,98	2,83	2,33	2,12	2,25	2,63
Population des chefs-lieux*		5,23	4,23	3,17	2,7	2,98	4,00
Pop. des 179 chefs-lieux > 15000 hab.		*6,04*	*4,70*	*3,19*	*3,55*	*3,34*	*4,47*
Population des zones rurales*		1,12	1,07	0,95	0,93	0,94	1,04

Source: Florez, 2000: 64 (chiffres calculés à partir des données ajustées des recensements de population) et DANE (données partiellement ajustées des recensements de 1985 et 1993) pour les estimations des 179 chefs-lieux.
La formule de calcul du taux de croissance est celle utilisée habituellement par le DANE en Colombie: 100*[ln(PobT+t/PobT)/t]. Calculs Gouëset & Mesclier, 2002.

* Chefs-lieux = "*Cabecera*"; zones rurales = "*resto*"

Fig. 1.1 **Le relief de la Colombie**

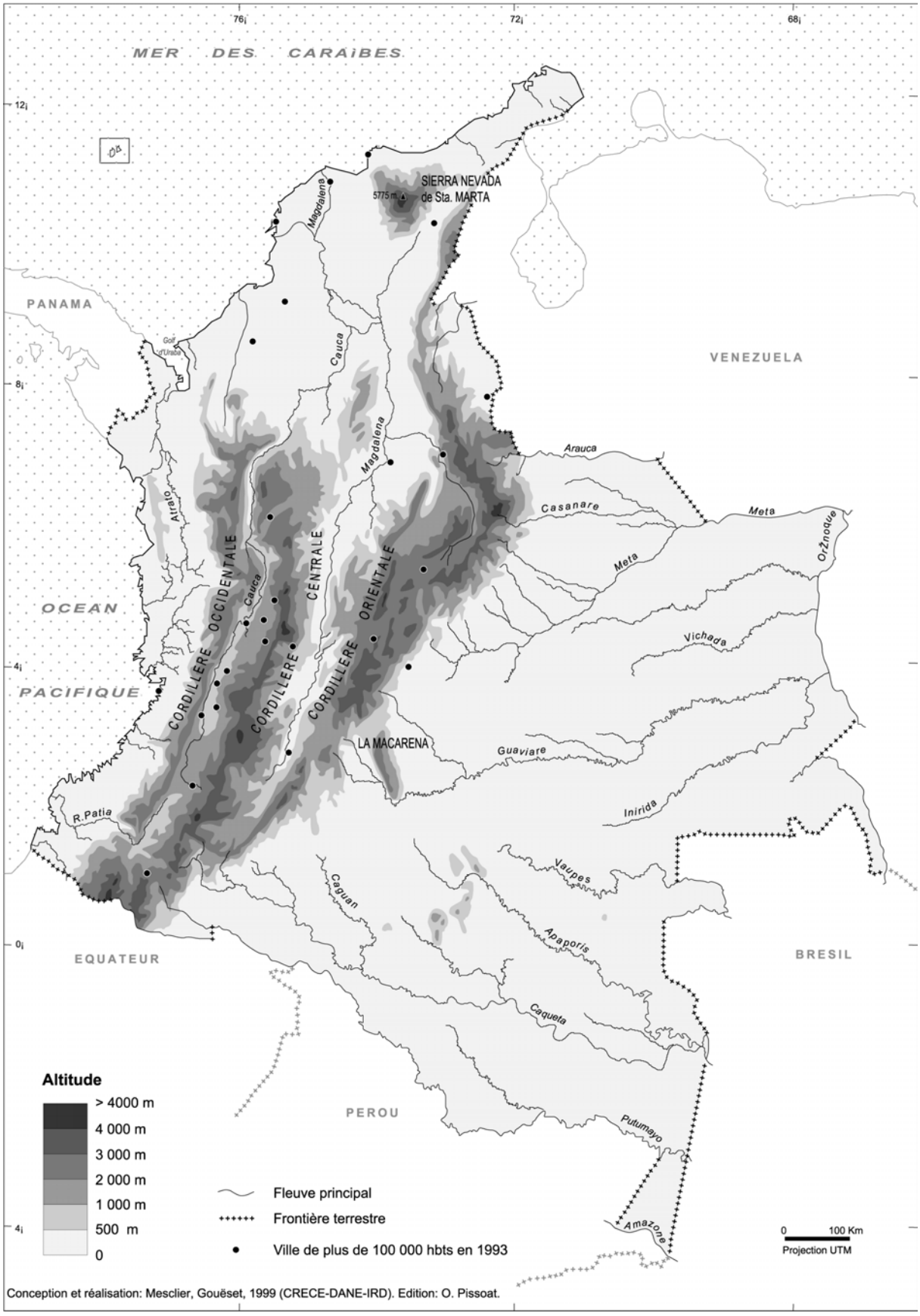
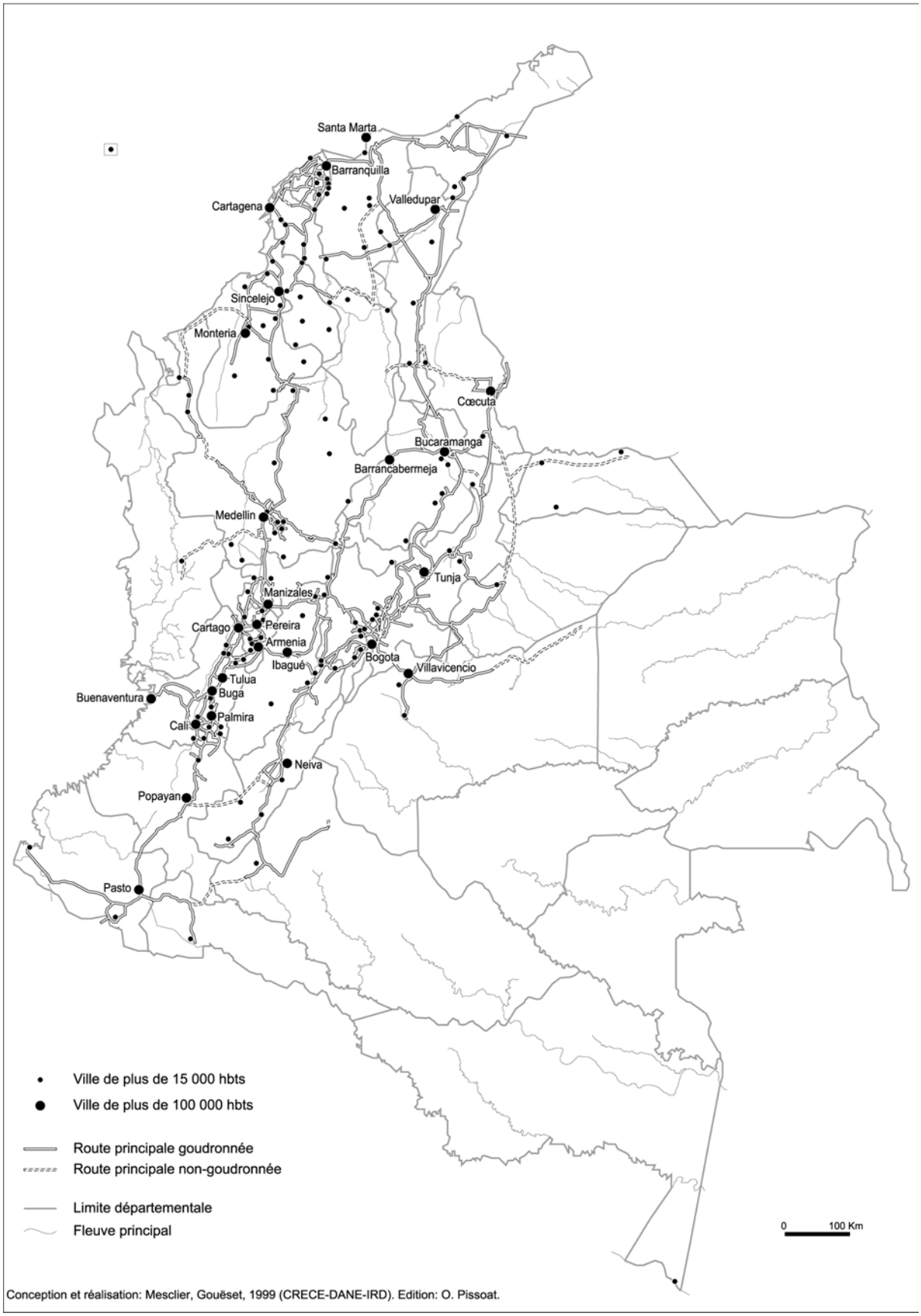


Fig. 1. 2 **Le maillage départemental en 1993**



Fig. 1.3 **Localisation des 164 agglomérations de plus de 15 000 habitants et du réseau routier en 1993**



1.1. Le semis des villes colombiennes: beaucoup de villes, concentrées sur une partie seulement du territoire, en raison d'une inégale distribution du peuplement

Avec 164 agglomérations de plus de 15 000 habitants en 1993 pour 37,5 millions d'habitants, la Colombie n'était pas moins dotée en villes que la France (232 unités urbaines de plus de 20 000 habitants pour 56,6 millions d'habitants en 1990), soit dans les deux cas un peu plus de quatre villes par million d'habitants (ce qui bien sûr ne préjuge pas de la morphologie de ces villes ni des conditions de vie qu'on y rencontre). La Colombie est à peu près dans la moyenne des autres pays andins, si l'on se réfère aux statistiques de Moriconi-Ebrard (1994: 159-182), mais sa population totale est moins concentrée dans la capitale (une caractéristique que la Colombie partage avec l'Equateur).

1.1.1. Une distribution très inégale des villes dans l'espace

L'observation de la localisation des villes (**Fig. 1.3**) montre un semis urbain très inégalement réparti à travers le territoire colombien. Cette distribution fortement anisotrope des villes dans l'espace est une différence importante avec le réseau urbain français. Elle est beaucoup moins originale à l'échelle des pays andins, où l'on retrouve partout, peu ou prou, la même inégalité (Gondard & León, 2001; Pulido, 1999).

L'essentiel des villes sont regroupées dans la moitié occidentale de la Colombie, où deux régions densément urbanisées se distinguent: la zone andine (en particulier dans sa partie centrale, le triangle Bogotá-Cali-Medellín, qui est aussi le cœur caféier du pays) et la côte Caraïbe. La côte pacifique et les basses terres de la moitié orientale du pays (savanes de l'Orénoque au nord et forêt amazonienne au sud) font office de quasi "désert urbain", en dehors du piémont andin et de rares ports maritimes ou fluviaux. Dans ces vastes espaces qui étaient jusqu'à une période récente -et qui demeurent pour les plus enclavés d'entre eux- des fronts de colonisation agraire et des zones à fort peuplement indigène ou noir (sur la côte pacifique), le peuplement n'est pas seulement modeste, il est aussi moins urbain, et les villes y sont moins grandes, du fait même des caractéristiques des modes d'occupation et de valorisation de l'espace (espaces agricoles extensifs, où les cultures illicites de drogue sont courantes; zones de pêche artisanale sur la côte pacifique…).

1.1.2. L'effet de la situation et du peuplement sur la distribution des villes

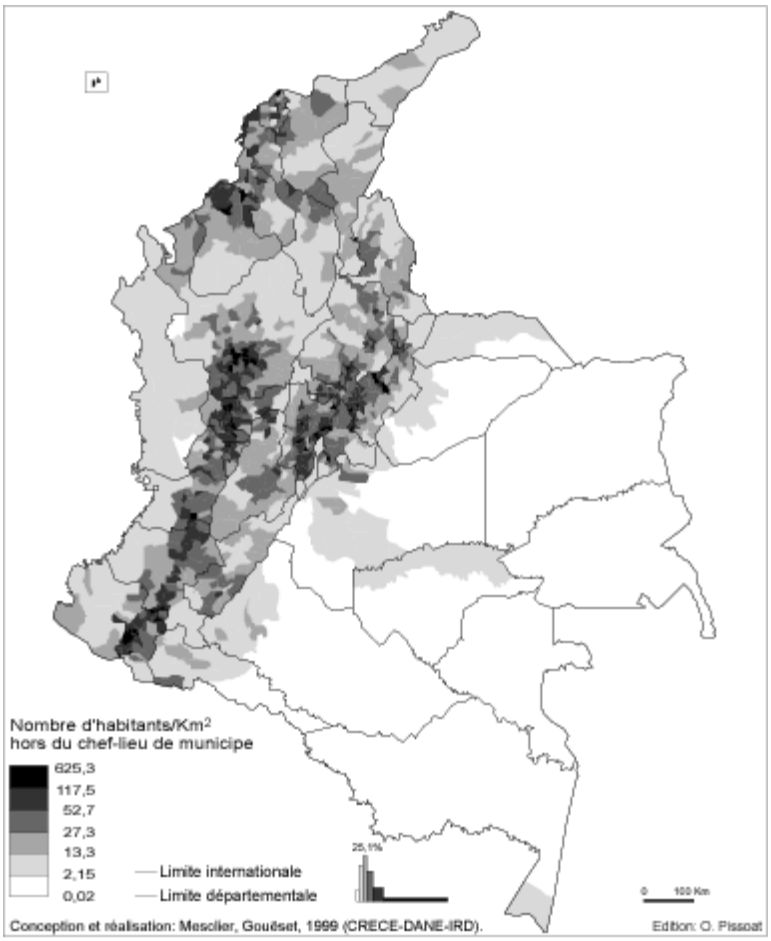
La répartition très inégale des villes colombiennes au sein du territoire national nous incite à reconsidérer le rôle de la **situation** des villes sur le territoire national, un facteur qui, autrefois surévalué dans la géographie urbaine française, avec le **site**, est tombé depuis en désuétude (Lussault, 2000: 22).

Le site des villes colombiennes n'est bien sûr pas sans effet sur leurs possibilités d'expansion physique: alors que les vastes et riches plaines d'altitude où ont été fondées Bogotá et Cali offrent aujourd'hui de larges perspectives de développement, le site étriqué de Medellín, en fond de vallée, a rapidement bloqué l'expansion spatiale de la ville-centre et provoqué le

développement précoce des banlieues, tandis que le site très escarpé de Manizales, à flanc de volcan, a limité le développement de la ville en même temps que les possibilités d'implantations industrielles.

Néanmoins, le rôle du site urbain est moins décisif pour comprendre les disparités de croissance que la situation. Comme on a déjà pu l'établir (Gouëset, 1996: 171), dans un pays pourtant très contrasté, des plaines arides de la Guajira aux immensités du bassin amazonien, en passant par les reliefs abrupts des Andes (**Fig. 1.1**), les contraintes d'ordre physique sont moins déterminantes que la **répartition du peuplement initial** dans l'espace avant le décollage de la croissance urbaine au XXème siècle. Dès la Conquête coloniale, les premières fondations urbaines, dépendantes des ressources locales en main-d'œuvre, se sont fixées en priorité dans les zones de plus grande densité de peuplement indigène (mais aussi près des ressources minières, ou le long des axes de communication), sur la côte caraïbe et dans les Andes. Par la suite les villes qui se sont le plus développées étaient pour la plupart situées dans les zones de peuplement les plus denses, et encore en 1993, on observe que le semis des villes colombiennes est pour l'essentiel concentré dans les zones de peuplement rural les plus denses (**Fig. 1.3** et **1.4**).

Fig. 1. 4 - Les densités de peuplement rural en 1993



Les contre-exemples sont rares: port maritime ou fluvial, ville de contact entre montagne et basses terres, enclave minière… C'est ce paramètre du peuplement qui explique qu'en dehors de la région Caraïbe (région plane et facile d'accès), les villes sont concentrées dans les zones

les plus montagneuses, tandis que des zones a priori plus accessibles mais moins peuplées, comme les basses terres orientales (enclavées au cœur du bassin amazonien), le couloir de communication "naturel" et historique du río Magdalena ou encore la côte Pacifique, sont très peu urbanisées. Les cycles d'expansion agro-exportatrice (café et sucre notamment), puis d'industrialisation et d'urbanisation rapide, d'industrialisation et de développement des services supérieurs au XXème siècle n'ont fait que renforcer ensuite le caractère central du triangle Bogotá-Cali-Medellín, qui s'est progressivement affirmé comme le cœur agro-exportateur puis industriel de Colombie, ainsi que le principal support de son armature urbaine.

1.1.3. Distances et connexions routières

La concentration du réseau sur une portion réduite du territoire n'implique pas pour autant que les distances entre les villes soient réduites, ni en kilométrage, ni en temps de déplacement. La distance moyenne entre villes de plus de 10 000 habitants était de 40 km en 1990, plus du double de la France (18 km), mais une distance analogue à celle des pays voisins (Moriconi-Ebrard, 1994: 173). Cette moyenne est en réalité peu significative. D'une part en raison de l'ampleur des contrastes observables entre les régions les plus urbanisées, où l'on retrouve des distances assez courtes (région caféière du Grand Caldas, Savane de Bogotá, vallée moyenne du Cauca…) et celles qui le sont le moins, comme la moitié orientale du pays (où Leticia, sur l'Amazone, est située à un millier de kilomètres de la ville la plus proche, à laquelle elle n'est d'ailleurs reliée par aucune route…) D'autre part même au cœur du pays, où les distances entre villes sont plus faibles (moins de 400 km entre Bogotá, Medellín et Cali par exemple), compte tenu du relief et de la médiocrité du réseau routier, les temps de déplacement sont élevés (de l'ordre d'une grosse journée entre les trois métropoles), et soumis à de nombreux aléas: état de la chaussée, accidents bloquant la route, intempéries et glissements de terrain obstruant la voie… La recrudescence de l'insécurité sur les routes depuis le milieu des années 1990 (barrages, extorsions de fonds et enlèvements, qui sont le fait des mouvements insurrectionnels armés ou de la délinquance de droit commun) a considérablement accru les délais, les coûts et le manque de fiabilité des transports routiers. L'avion ne constitue qu'une alternative limitée, coûteuse et inégalitaire socialement à la défaillance des transports routiers, qui contribue d'ailleurs à renforcer, comme la route, la position des plus grandes villes, qui disposent des meilleures liaisons aériennes.

Dans ces conditions, ce n'est donc pas un hasard si le réseau urbain est dense là où **accessibilité** et **connexité routières** sont les plus élevées (**Fig. 1.3**), conformément à tous les modèles qui ont pu être établis sur la relation entre infrastructures de transport et croissance urbaine. Le processus est interactif: le développement des villes au cœur de la Colombie andine et caraïbe suscite une densification du réseau routier au sein des espaces les plus urbanisées, et cette croissance est alimentée à son tour par les facilités de communication, qui sont un facteur décisif dans un pays encore aussi mal doté en infrastructures de transports terrestres que la Colombie.

En résumé, et en référence aux études qui ont pu être faites de la densité du semis urbain en Europe (Cattan *et al.*, 1994, 28-34), on retiendra l'idée qu'un pays comme la Colombie se caractérise par des contrastes dont l'ampleur n'a d'équivalent qu'à l'échelle de l'Europe entière, entre des espaces de fortes densités urbaines où l'on retrouve quasiment l'ébauche d'un "maillage christallérien", et l'immense "vide urbain" que représente sur la carte la moitié

orientale du pays. Le très inégal développement des infrastructures de transport contribue à renforcer ce contraste, et constitue un facteur hautement discriminant dans l'inégal dynamisme des villes colombiennes.

En revanche, et pour nuancer cette constatation, on s'aperçoit en observant la dynamique du réseau urbain colombien sur le long terme que l'impact de la localisation des villes sur leur croissance est largement contrebalancé par d'autres effets, à commencer par la place des villes dans le réseau et leur taille initiale, sans oublier les facteurs sociaux, économiques ou politiques.

1.2. Une croissance des villes rapide durant la seconde moitié du XXème siècle, caractérisée par une hiérarchisation tardive du réseau urbain

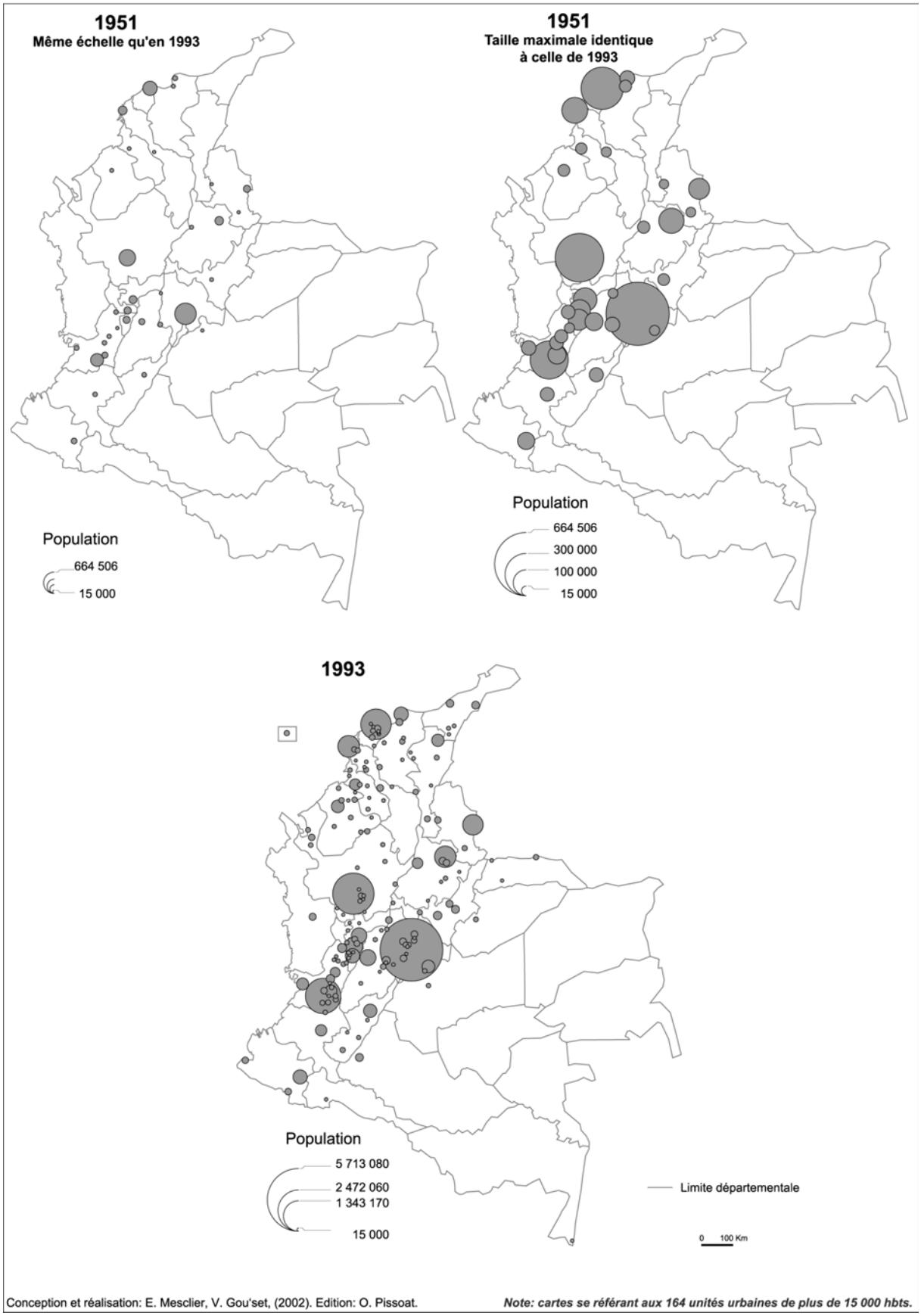
Particulièrement rapide en Colombie, même à l'échelle de l'Amérique latine, la croissance démographique de la Colombie a vu l'effectif total de population se multiplier par quatre en un demi siècle, passant de 8,9 millions d'habitants en 1938 à 36,7 en 1993 (Flórez, 2000: 64; Dureau & Flórez, 1996: 141). Même si les populations rurales ont continué de s'accroître sur cette période (passant de 6,1 à 11,5 millions d'habitants, soit un quasi doublement), l'essentiel de cet accroissement a profité aux villes, qui ont connu un formidable essor. La Colombie a vu s'inverser la proportion entre ruraux et citadins en un demi siècle, entre 1938 (69% de la population était rurale) et 1993 (69% de la population était urbaine). Le basculement entre une majorité de population rurale et une majorité urbaine a eu lieu peu avant le recensement de 1964 (*ibidem*) (**Tab. 1.1**).

Cette croissance urbaine très rapide a été alimentée à la fois par un afflux migratoire massif et un croît naturel très élevé, dû aux caractéristiques de la transition démographique en Colombie, en particulier la jeunesse et la natalité élevée des populations citadines (*ibidem* - cf. infra section 1.5). Elle a modifié de façon irréversible non seulement la répartition du peuplement sur le territoire national (désormais fixé dans les villes), mais aussi la configuration du réseau urbain (**Fig. 1.5**). Ce dernier, autrefois constitué d'un grand nombre de petites villes de moins de 15 000 habitants, est aujourd'hui un réseau dominé par de grandes et parfois très grandes villes (**Tab. 1.2)**. Le nombre de chefs-lieux de plus de 15 000 habitants a quintuplé entre en 1951 et 1993, passant de 35 à 179, une progression sans équivalent en Europe, voire en Amérique latine[3].

Dans un contexte d'urbanisation aussi rapide, toutes les villes ont grandi, mais suivant un principe général qui a déjà été observé en France par D. Pumain (1982), suivant lequel les villes s'accroissent d'une façon qui est moins directement liée à la taille des villes qu'à un phénomène "d'auto-corrélation" au taux de croissance initial, qui tend à se maintenir dans le temps (Pumain, 1982, cité par Guérin-Pace: 1993:116). Cette stabilité relative, qui confirme le caractère systémique de l'évolution du réseau urbain colombien, profite surtout au plus grandes villes en Colombie, et contribue à renforcer la distribution hiérarchique initiale, tout en maintenant la configuration générale du réseau urbain sur le long terme.

[3] Selon la base de données Geopolis (Moriconi-Ebrard, 1994), le nombre de villes de plus de 10 000 hab. s'est multiplié par 1,7 en France entre 1950 et 1990 (moyenne Europe de l'ouest: 1,3), contre 3,6 en Colombie (moyenne Amérique du sud hispanophone: 2,7).

Fig. 1.5 **L'évolution du réseau urbain entre 1951 et 1993**



Conception et réalisation: E. Mesclier, V. Gou'set, (2002). Edition: O. Pissoat.

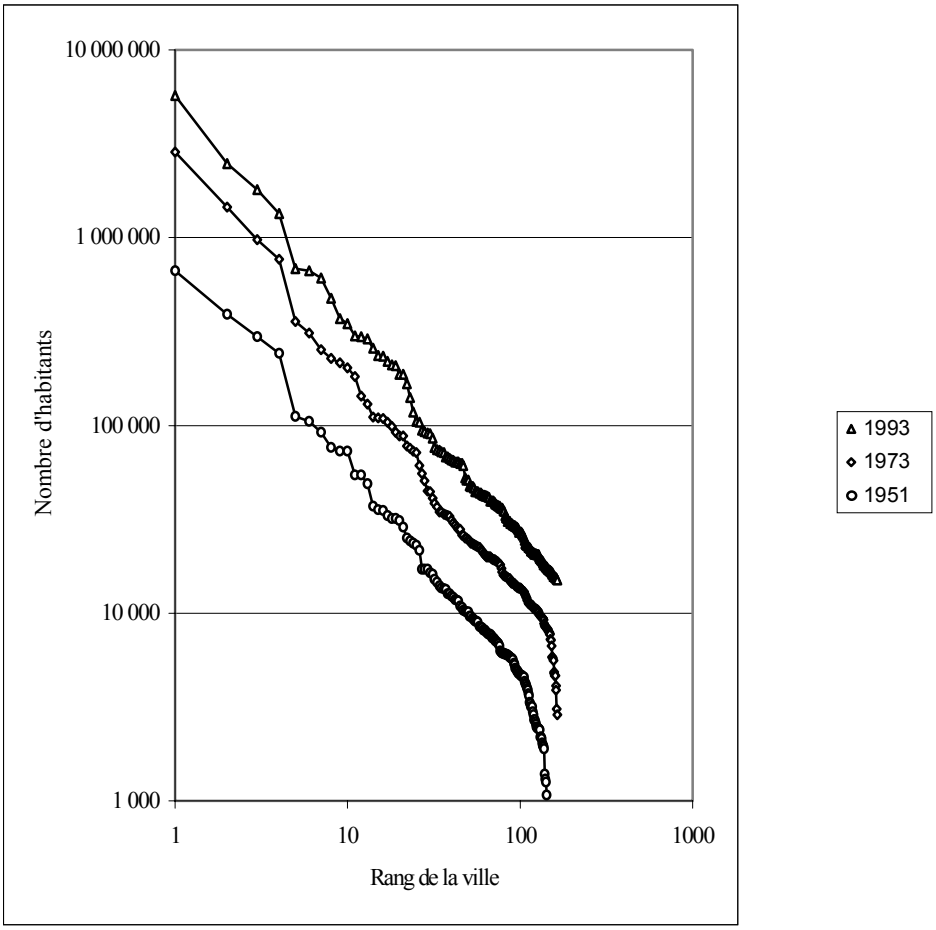
Note: cartes se référant aux 164 unités urbaines de plus de 15 000 hbts.

Tab. 1.2 - Répartition par taille des villes qui ont plus de 15.000 habitants en 1993, sur la période 1951-1993

	1951			1964			1973			1985			1993		
	Nbre	Popu.	%	Nbre	Popu.	%	Nbre	Popu.	%	Nbre	Popu.	%	Nbre	Popu.	%
Catégorie 4: < 15.000 Hab.	144	735 228	21,5	115	911 793	12	82	817 035	7	41	514 711	3	-	-	-
Catégorie 3: De 15.000 à 50.000 Hab.	23	594 391	17	39	992 931	13	65	1 616 809	14	96	2 556 540	15	121	3 355 167	15
Catégorie 2: De 50.000 à 100.000 Hab.	6	401 268	11,5	13	896 880	12	14	1 057 473	9	13	887 122	5,5	25	1 739 444	7,5
Catégorie 1: > 100.000 Hab.	6	1 720 308	50	12	4 767 236	63	18	8 061 608	69,5	29	12 990 999	76,5	33	17 420 965	77,5
Total	179	3 451 195	100	179	7 568 840	100	179	11 552 925	100	179	16 949 372	100	179	22 515 576	100

Source: Fundacion Social, 1998, d'après les recensements de population du DANE. Calculs Gouëset & Mesclier, 2002.

Fig. 1.6 - Distribution rang-taille de la population des villes colombiennes en 1951, 1973 et 1993 (courbe de Zipf)



Elle apparaît clairement sur la courbe de Zipf **(Fig. 1.6**), qui permet de comparer l'évolution de la distribution rang-taille des villes entre 1951 et 1993. On observe sur ces courbes le maintien d'une caractéristique forte du réseau urbain colombien, qui est la segmentation des villes par catégories de tailles, avec trois ruptures nettement identifiables, autour des seuils suivants: entre la première ville (Bogotá) et la seconde (Medellín), entre la quatrième (Barranquilla) et la cinquième (Carthagène), enfin entre la cohorte des grandes villes qui suivent, nombreuses, et les villes moyennes (une rupture est identifiable sur les courbes autour de 100 000 en 1993, de 50 000 habitants en 1973, et de 20 000 habitants en 1951).

Toutefois, si la configuration hiérarchique se maintient à grands traits sur le long terme, de sérieux changements apparaissent entre 1951, 1973 et 1993, car la croissance n'a pas profité de la même façon à toutes les villes. La **Fig. 1.5**, inspirée de Pumain (1997a) et de Pumain, Bretagnolle & Rozenblat (1999: 110-115), permet notamment, grâce au recours à une échelle maximale constante (taille identique de la plus grande ville aux deux dates) de comparer plus facilement la configuration du réseau urbain en 1951 et 1993, en éliminant visuellement l'effet de l'accroissement des populations urbaines. Son impact graphique est frappant. Il montre bien trois des principaux ressorts de la croissance des villes en Colombie durant la seconde moitié du XXème siècle:

- un effet de **diffusion**, avec l'apparition de nouvelles villes, très nombreuses mais toutes concentrées dans les parties andine et caraïbe du territoire colombien, là même où les densités rurales sont les plus fortes (**Fig. 1.4**)[4];
- un effet de **concentration** dans les métropoles et les grandes villes, qui se détachent beaucoup plus distinctement des autres, au sein d'un réseau urbain plus fortement hiérarchisé en 1993 qu'en 1951;
- un effet de **sélection** à la base du système, les villes petites et moyennes de 1951 ayant crû moins vite que la plus grande (Bogotá), dont elles se trouvent aujourd'hui beaucoup plus éloignées qu'au départ.

1.3. Des cycles de croissance et de hiérarchisation des villes qui ne varient pas seulement en fonction de leur taille, mais aussi de leur situation

Le développement en système du réseau urbain colombien pendant toute la seconde moitié du XXème siècle se caractérise par une interdépendance entre les villes qui explique que la configuration générale du réseau (sa répartition dans l'espace colombien et sa distribution par taille) se maintienne, en dépit d'un fort mouvement de concentration.

Néanmoins, les **trajectoires** de croissance des différentes villes, c'est-à-dire l'intensité et les rythmes successifs de cette croissance sur l'ensemble de la période étudiée (1951-1993) est loin d'être homogène. La taille des villes n'est pas le seul paramètre explicatif de ces différences. A taille égale, on observe des disparités parfois très fortes entre les valeurs extrêmes du taux de croissance, sur toute la période et quelle que soit la taille des villes (**Tab.**

[4] La croissance de ces petites villes est alimentée notamment par l'exode rural des campagnes avoisinantes, qui maintiennent un niveau de fécondité élevé et où la modernisation de l'agriculture alimente un flot d'émigration continu. Il s'agit là d'un processus banal, souvent montré en Amérique latine, en Afrique et même en Europe.

1.4). Ainsi pour les plus grandes villes entre 1985 et 1993, la valeur maximale (celle même de Soacha: 10,7 %) était près de 8 fois supérieure à la valeur la plus basse (Palmira: 1,4 %).

1.3.1. Des taux de croissance sensibles à la taille des villes (1973-1993)

L'examen des taux de croissance des 179 chefs-lieux urbains entre 1973 et 1993 (**Fig. 1.7**) illustre de façon synthétique les observations que nous avions déjà pu faire sur les périodes 1973-1985 et 1985-1993 (Mesclier, Gouëset *et al*., 1999: 54-57). Les taux de croissance les plus élevés (voisins ou supérieurs à 5%) concernent surtout des villes de taille petite ou moyenne, et plus rarement des grandes villes (à l'exception de Santa Marta), ce qui est logique car l'accroissement démographique des plus grandes villes, considérable en valeurs absolues, apparaît moins fort quand on le rapporte à leur taille.

Parmi les villes en forte croissance, on peut distinguer deux catégories très différentes:

- les banlieues des agglomérations et les villes suburbaines d'une part, particulièrement dynamiques autour de Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Cúcuta et Barranquilla;
- des villes de front de colonisation et/ou de modernisation agricole d'autre part, comme le chapelet des villes du piémont oriental des Andes, qui compte trois capitales de département, ou de nombreuses villes de la côte caraïbe (Urabá et nord de l'Antioquia, plaines du Córdoba et du Sucre, ou plus rarement du Magdalena et du César).

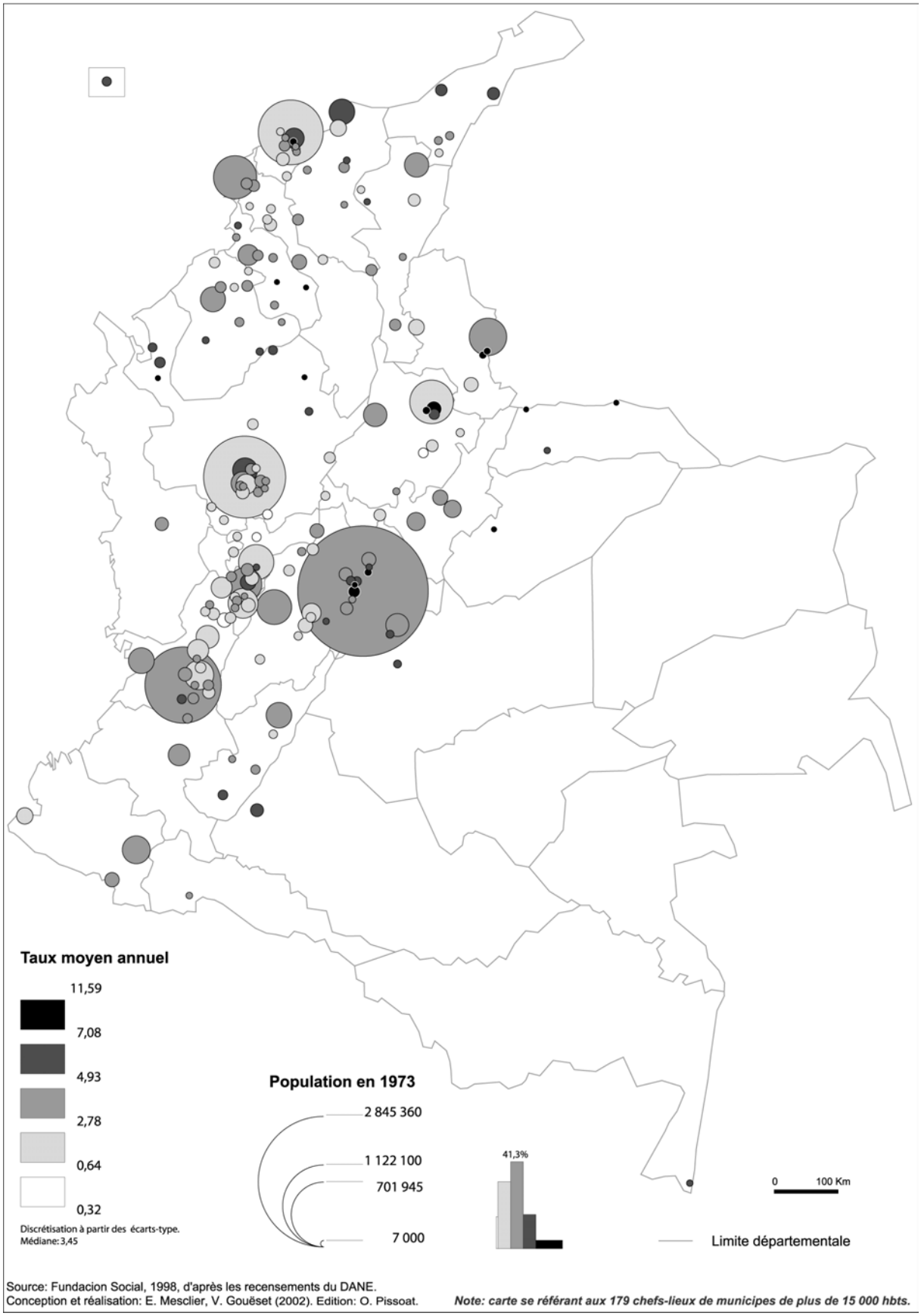
Les grandes villes et les capitales départementales continuent d'afficher des taux élevés, bien que situés dans la classe médiane en général, autour de 3,5%. Cette croissance soutenue des plus grandes villes prend parfois des modalités relativement neuves, peu fréquentes avant 1973: la "métropolisation"[5], avec un déplacement de la croissance des villes-centres (dont le taux peut diminuer sensiblement) vers la périphérie (cf. Chap. 3). C'est cette évolution qui explique le "déclassement" de villes comme Medellín, Bucaramanga ou Barranquilla, dont les couronnes périurbaines sont au contraire très dynamiques.

Enfin les villes à croissance plus limitée[6] correspondent en général, hormis quelques centres urbains peu dynamiques de la côte caraïbe (dont la croissance a probablement été "happée" par celle des grandes villes de la région), aux zones les moins dynamiques de la région andine: petits centres urbains du río Magdalena (une artère autrefois vitale et aujourd'hui marginalisée), régions caféières du Tolima et du corridor situé entre Medellín et le nord du Valle del Cauca, plaine sucrière et agro-industrielle du même département. Le "décrochage" relatif du cœur sucrier et caféier de la Colombie, au centre de ce qu'on appelle parfois - abusivement, comme on le constate ici- le "Triangle d'or" de la Colombie (Bogotá-Medellín-Cali), est particulièrement spectaculaire. Cette perte de dynamisme est sans doute plus liée à la concurrence des trois métropoles colombiennes, qui ont concentré l'essentiel des flux migratoires au détriment des villes de la région (cf. infra section 1.5), qu'aux difficultés éventuelles de cette région, qui n'étaient pas encore importantes en 1993. Toutefois, la grave crise du secteur agricole et en particulier du café qui a frappé la Colombie après cette date laisse présager des perspectives peu enthousiasmantes pour ces villes qui ont déjà pâti de "l'ombre des métropoles".

[5] Au sens courant en Colombie "d'expansion spatiale des plus grandes villes au delà de leurs limites administratives" (voir l'encadré introductif du Chap. 3 sur le concept de *métropolisation*).

[6] Qu'on ne peut pas qualifier de "faible": aucune ville colombienne n'a eu de croissance négative entre 1973 et 1993, et seulement six villes sur 179 (toutes inférieures à 40 000 hab.) ont connu une croissance inférieure à 1%.

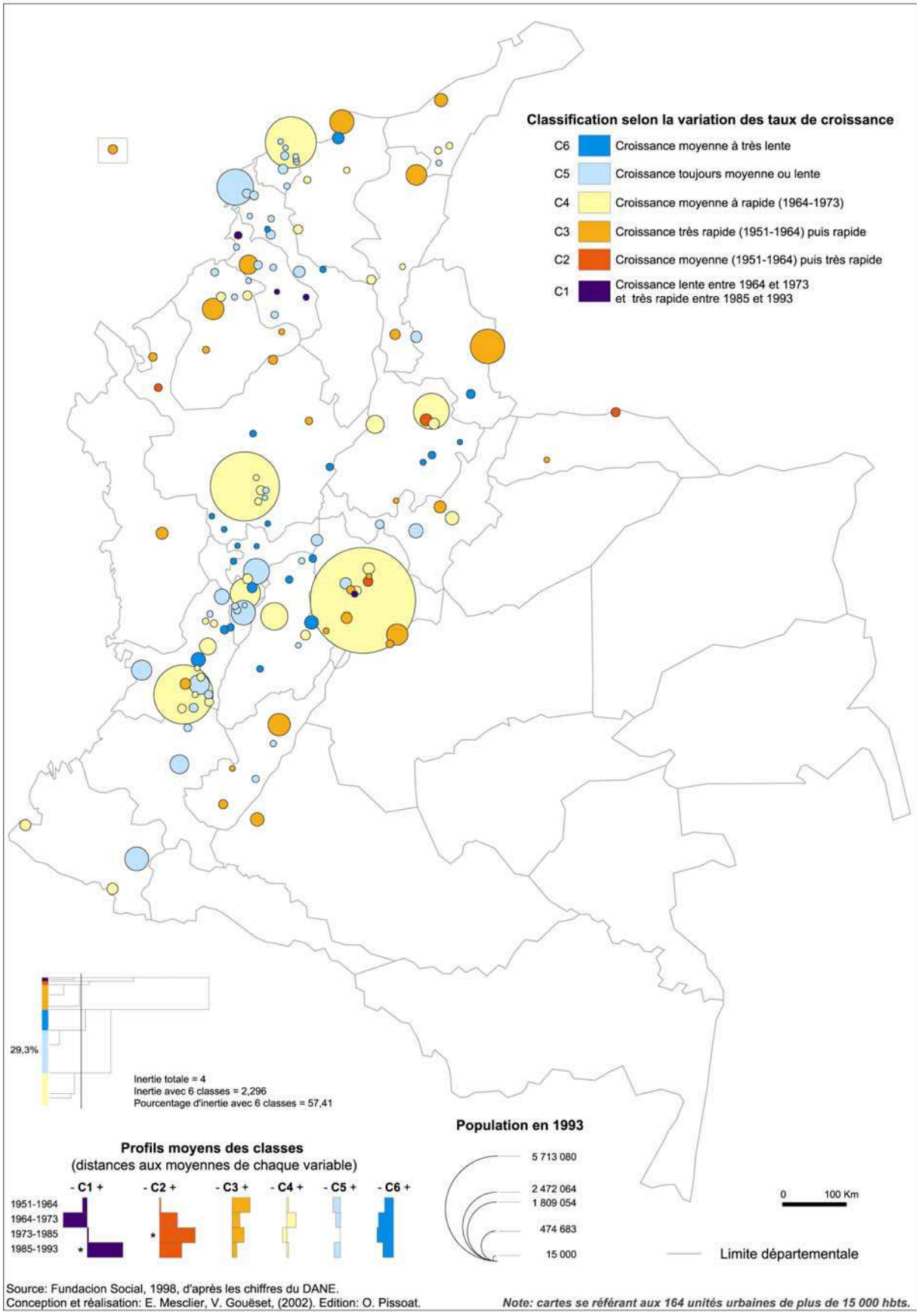
Fig. 1.7 **Le taux de croissance des villes entre 1973 et 1993**



Source: Fundacion Social, 1998, d'après les recensements du DANE.
Conception et réalisation: E. Mesclier, V. Gouëset (2002). Edition: O. Pissoat.

Note: carte se référant aux 179 chefs-lieux de municipes de plus de 15 000 hbts.

Fig. 1.8 **Les trajectoires démographiques des villes entre 1951 et 1993**



Source: Fundacion Social, 1998, d'après les chiffres du DANE.
Conception et réalisation: E. Mesclier, V. Gouëset, (2002). Edition: O. Pissoat.

Note: cartes se référant aux 164 unités urbaines de plus de 15 000 hbts.

1.3.2. Des trajectoires de croissance plus diversifiées sur le long terme

La carte des trajectoires de croissance des 164 agglomérations colombiennes (**Fig. 1.8**)[7] dresse une typologie des rythmes de croissance des villes pour chaque période inter-censitaire entre 1951 et 1993. Elle permet de compléter et de nuancer le panorama ces cycles de développement urbain en Colombie sur un demi siècle. Les plus grandes villes de Colombie doivent leur essor à une croissance régulière sur le long terme, toujours proche de la moyenne nationale (catégorie 4). De même une dizaine de capitales légèrement moins peuplées (dont cinq sur la côte caraïbe) ont connu des taux un peu plus rapides, surtout en début de période (catégorie 3). Les autres capitales de la région andine, ainsi que Carthagène et Buenaventura ont connu une croissance toujours légèrement inférieure à la moyenne nationale, qui explique le retard relatif qu'elles ont pris par rapport au sommet du réseau urbain (catégorie 5). Les autres villes petites et moyennes de Colombie se caractérisent, en dehors des villes périurbaines et de colonisation ou de modernisation agricoles que nous avions déjà repérées sur la carte précédente (dont la croissance est rapide sur la totalité ou une partie seulement de la période 1951-1993), par une croissance toujours plus lente que la moyenne, voire très lente (catégorie 6). Cette carte montre bien le retard accumulé sur le long terme par de nombreuses petites villes de l'intérieur de la région caraïbe, et davantage encore par les petites villes andines, voire même par les capitales les moins dynamiques, qui n'ont pas résisté à la concurrence des plus grandes, en particulier au cœur du triangle métropolitain évoqué précédemment, où n'émergent que Pereira et Ibagué, les deux foyers les plus industrialisés de cette région.

Il est assez classique en analyse spatiale de se demander si l'on peut établir un parallèle entre les rythmes de croissance démographique et les phases de développement économique. Cette question, légitime et déjà posée par certains économistes spatiaux en Colombie, sera discutée plus loin (cf. infra section 1.6).

1.4. L'effet de la taille des villes: une croissance qui profite surtout aux grandes… même quand ce sont les petites qui semblent s'accroître.

Comme l'observation de la courbe rang-taille le laissait entrevoir (**Fig. 1.6**), et comme le confirment les chiffres de la croissance par catégorie de taille (**Tab. 1.2** et **1.4**), le réseau urbain colombien s'est structuré, sur une demi siècle de croissance, autour des deux catégories de villes aujourd'hui dominantes: les **grandes villes** d'un côté (plus de 100 000 habitants), dont le nombre et les effectifs de population n'ont pas cessé d'augmenter entre 1951 et 1993 (elles sont aujourd'hui 33, et représentent les trois quarts de la population urbaine), et les **villes de taille modeste** d'autre part (de 15 000 à 50 000 habitants), dont le nombre a fortement augmenté (121 en 1993, contre 23 en 1951), et dont le poids démographique est resté assez stable entre 1951 et 1993 (environ 15% de la population urbaine). Les villes moyennes en revanche (de 50 000 à 100 000 habitants) sont peu nombreuses (25 seulement en 1993) et ont perdu du poids relatif sur le long terme.

[7] Cette carte s'inspire de celles établies pour la France par D. Pumain & T. Saint-Julien (1989: 21) puis F. Guérin-Pace (1993:100), et pour l'Europe occidentale par N. Cattan *et al.* (1994: 144).

La dynamique des villes n'est pas la même selon leur taille, chaque segment du système jouant un rôle spécifique dans le processus général d'urbanisation.

1.4.1. Des petites villes dynamiques, dont l'essor renouvelle la configuration du réseau urbain, sans remettre en cause sa concentration dans l'espace et son caractère hiérarchisé

Les petites villes sont très dynamiques, même si leur croissance rapide et leur contribution au renouvellement du réseau urbain traduit bien souvent un renforcement de la suprématie des plus grandes villes.

Comme on peut le constater sur le **Tab. 1.2**, les grandes villes étant très peu nombreuses en Colombie en 1951 (seules 12 villes dépassaient 50 000 habitants), ce sont les villes les plus petites (moins de 15 000 habitants) qui ont constitué la trame à partir de laquelle s'est étoffé, dans les 50 dernières années, le réseau urbain actuel. Le taux de croissance de cette catégorie est le plus élevé de Colombie avec environ 5% par an sur l'ensemble de la période (**Tab. 1.4**).

Ces taux de croissance élevés s'expliquent à la fois par le maintien d'un accroissement naturel important et par le rôle de premier échelon que jouent ces petites villes dans les migrations de proximité, voire dans le processus de colonisation des marges du territoire colombien. Du fait de leur petite taille, les migrations ont un effet très sensible sur leur taux de croissance global. Toutefois, étant peu peuplées au départ, elle n'ont pas gagné, en valeurs absolues, des effectifs de population considérables. Elles passent progressivement dans la catégorie supérieure, mais rares sont les petites villes qui, en grandissant, ont pu devenir de grandes villes (**Tab. 1.3**): sur 144 chefs-lieux au départ, 117 se sont hissés dans la catégorie 3, et seuls 27 ont pu atteindre les catégories 1 et 2. Le cercle très restreint de celles qui sont passées de moins de 15 000 à plus de 100 000 entre 1951 et 1993 est formé uniquement par des villes des banlieues, ainsi qu'une capitale de département dynamique (Valledupar).

Tab. 1.3 - Trajectoires des villes de catégorie 4 et 3 en 1951 jusqu'au recensement de 1993

	1951	1964	1973	1985	1993
Trajectoire des villes de - de 15.000 Hab. en 1951 (catégorie 4) entre 1951 et 1993					
Maintien en Catég. 4	**144**	115	82	41	
Passage en 3		28	33	40	41
Maintien en Catég. 3			25	52	76
Passage en 2		1	3	5	16
Maintien en Catég. 2			1	2	5
Passage en 1				4	2
Maintien en Catég. 1					4
Trajectoire des villes comprises entre 15.000 et 50.000 Hab. en 1951 (catégorie 2) entre 1951 et 1993					
Maintien en Catég. 3	**23**	11	7	4	4
Passage en 2		12	4	3	
Maintien en Catég. 2			6	3	4
Passage en 1			6	7	2
Maintien en Catég. 1				6	13

Source: DANE, Recensements de population. Calculs Gouëset & Mesclier, 2002 (d'après Pumain, 1982).

Les villes de la catégorie 3 (15 000 à 50 000 habitants), également petites (du moins en 1993), ont connu une croissance plus importante depuis 1951. Sur 23 villes au départ, 15 sont aujourd'hui dans la catégorie 1. Il s'agit d'une catégorie de "transit", où ne demeuraient plus en 1993 que quatre des villes du départ (**Tab. 1.3**). Les villes qui se trouvaient dans cette catégorie en 1951, peu nombreuses, jouent aujourd'hui un rôle important dans le maillage urbain colombien: il s'agit de capitales départementales (8), de pôles industriels et/ou portuaires (5) ou de banlieues (2). Aujourd'hui en revanche cette catégorie 3, largement renouvelée par l'arrivée de 117 petites villes qui auparavant étaient inférieures à 15 000 habitants, regroupe les deux tiers des 179 chefs-lieux de notre sélection (et les trois quarts des 164 villes et agglomérations), et 15% de la population urbaine. Ce sont elles qui ont contribué à la densification du semis urbain si perceptible sur la **Fig. 1.5** en 1993.

Tab. 1.4 - Taux de croissance annuelle des villes par catégorie de taille entre 1951 et 1993

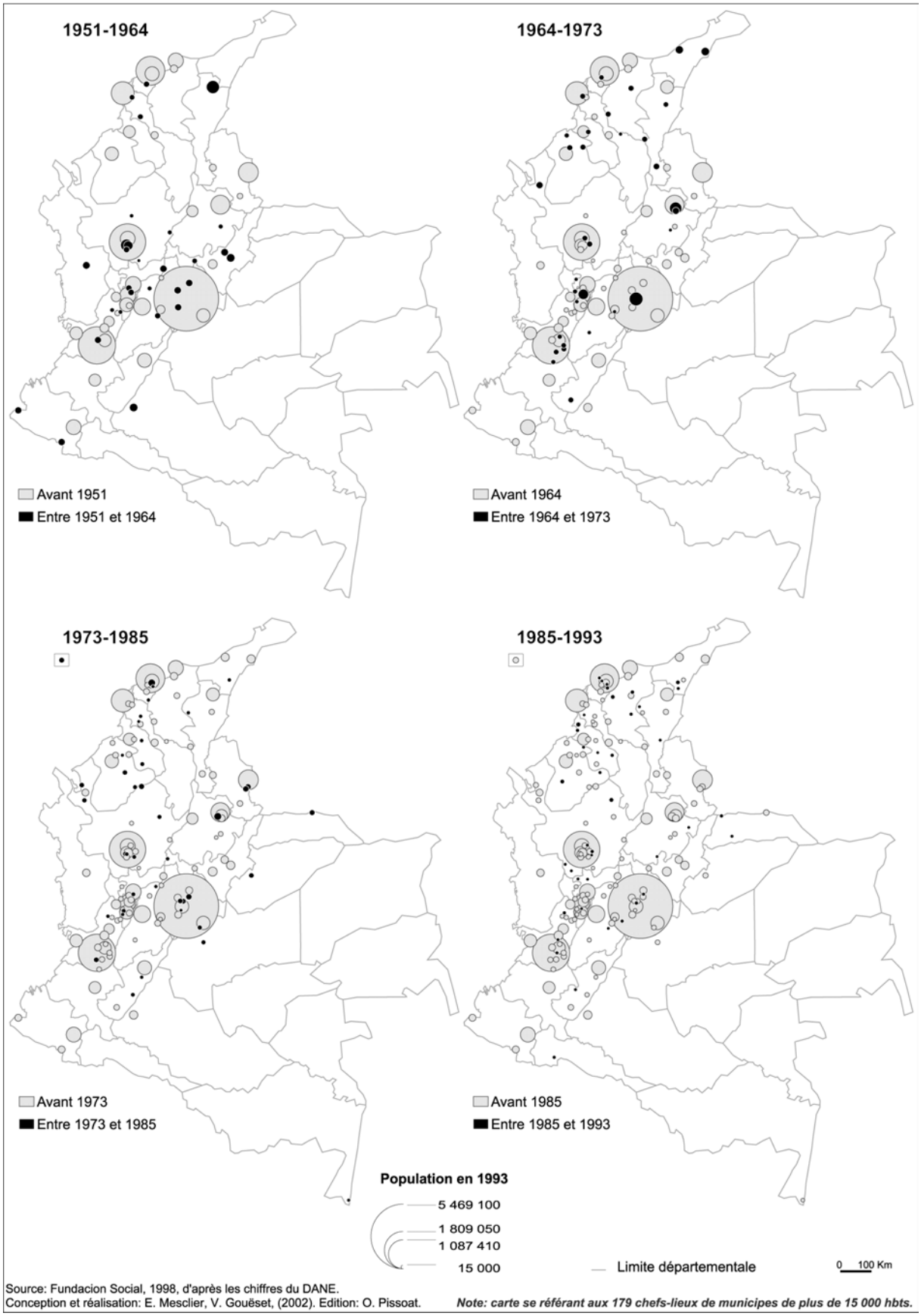
(pourcentages)	1951-1964 (sur 155 villes)*	1964-1973 (sur 174 villes)*	1973-1985 (sur 179 villes)*	1985-1993 (sur 179 villes)*
Catégorie 4: Villes < 15.000 Hab. à la date initiale	Moyenne : 5,1 *Min : 0,9* *Max : 14,1*	Moyenne : 5,3 *Min : -3,0* *Max : 25,4*	Moyenne : 4,3 *Min : -1,4* *Max : 13,9*	Moyenne : 5,3 *Min : 1,3* *Max : 21,6*
Catégorie 3: 15.000 <Villes< 50.000 Hab. à la date initiale	Moyenne : 5,2 *Min : 1,7* *Max : 8,5*	Moyenne : 3,6 *Min : -0,8* *Max : 9,1*	Moyenne : 2,8 *Min : -0,3* *Max : 12,2*	Moyenne : 4,1 *Min : -1,7* *Max : 12,4*
Catégorie 2: 50.000 <Villes< 100.000 Hab. à la date initiale	Moyenne : 5,7 *Min : 5,1* *Max : 6,4*	Moyenne : 3,4 *Min : -1,0* *Max : 5,1*	Moyenne : 3,4 *Min : 1,1* *Max : 7,6*	Moyenne : 3,4 *Min : 2,3* *Max : 5,3*
Catégorie 1: Villes > 100.000 Hab. à la date initiale	Moyenne : 6,0 *Min : 4,5* *Max : 7,2*	Moyenne : 4,0 *Min : 1,0* *Max : 6,0*	Moyenne : 3,2 *Min : 0,5* *Max : 5,9*	Moyenne : 3,8 *Min : 1,4* *Max : 10,7*

Source: DANE, Recensements de population. Calculs Gouëset & Mesclier, 2002.
* Données manquantes pour 24 villes en 1951 et pour 5 villes en 1964.

On peut se demander si ce **renouvellement** du réseau urbain par **l'émergence de petites villes**, entre 1951 et 1993, obéit à des logiques spatiales précises, et si la densification du semis urbain ainsi produite contribue à le régulariser ou non. La **Fig. 1.9** sur la date de "franchissement" du seuil des 15 000 habitants des 179 villes actuelles est de ce point de vue très intéressante. On peut en tirer au moins trois enseignements:

- à une exception près (Valledupar, capitale du César), le réseau des grandes villes actuelles était **en place avant 1951**. Les villes apparues après cette date demeurent toutes des villes petites ou moyennes (en dehors de Valledupar et de cinq municipes de banlieues).
- Les **banlieues** et les **villes suburbaines**, situées en proche périphérie des grandes villes sont les principales bénéficiaires de ce renouvellement. On y trouve à la fois les villes apparues en début de période (entre 1951 et 1964 ou entre 1964 et 1973) et celles qui sont aujourd'hui les plus grandes (plus de 50 000, voire plus de 100 000 habitants), dont le taux de croissance a souvent été spectaculaire (**Fig. 1.7**). Toutes les métropoles sont concernées par le phénomène, mais c'est surtout visible pour Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga et Cúcuta. On observe d'ailleurs un effet de "**gradient de proximité**" dans certains cas, comme à Medellín ou Barranquilla (voire Bogotá, où la situation est plus complexe), qui témoigne de la chronologie du processus: les banlieues proches sont apparues en début de période et sont aujourd'hui très peuplées, tandis que les villes plus éloignées sont apparues récemment (1985 ou 1993) et restent moins peuplées.

Fig. 1.9 **L'apparition des villes de plus de 15 000 habitants dans le réseau urbain entre 1951 et 1993**



Source: Fundacion Social, 1998, d'après les chiffres du DANE.
Conception et réalisation: E. Mesclier, V. Gouëset, (2002). Edition: O. Pissoat.

Note: carte se référant aux 179 chefs-lieux de municipes de plus de 15 000 hbts.

- Enfin de nombreux **petits centres urbains** ont fait leur apparition dans les zones de production agricole intensive (ou en voie de modernisation) et les fronts de colonisation, comme les vallées du Cauca et du Magdalena (depuis sa source jusqu'à son embouchure), le piémont oriental des Andes (avec un chapelet qui s'étire entre les frontières équatorienne et vénézuélienne), ou encore les plaines de l'intérieur de la région caraïbe. Ce dernier cas est particulièrement net: du Golfe d'Urabá jusqu'à la péninsule de la Guajira, on trouve là les apparitions les plus nombreuses et les plus récentes. Ce fourmillement des petites villes des savanes de la **région caraïbe** s'explique par l'effet combiné de facteurs que nous avons déjà eu l'occasion de mettre en lumière (Mesclier, Gouëset *et al.*, 1999): de fortes densités rurales, alimentées par une fécondité qui reste plus élevée que dans les campagnes denses des Andes; une modernisation de l'agriculture qui a libéré une abondante main-d'œuvre, d'autant que le processus a été particulièrement violent dans cette région à la charnière des années 1980 et 1990. Il serait sans doute abusif de ne voir dans cette croissance des petites villes qu'une conséquence de la violence et une affaire de "personnes déplacées" (argument pourtant souvent évoqué en Colombie), mais l'impact de la violence a sans doute joué, comme le montre la plupart des études empiriques sur le sujet[8].

Au total, on constate que le renouvellement du réseau urbain par l'apparition de petites villes entre 1953 et 1993, loin de signifier un mouvement de "**contre-urbanisation**", pour reprendre un concept qui a fait l'objet d'une vaste controverse en Europe (Cattan *et al.*, 1994: 149-150), traduit plutôt le renforcement des l'influence des grandes villes, selon un processus de "**concentration diluée**" (*Ibid.*), fait de périurbanisation et de "métropolisation".

1.4.2. Des villes moyennes qui profitent modérément de la croissance urbaine

Le développement a dans l'ensemble peu profité aux villes moyennes de la catégorie 2 (50 000 à 100 000 habitants), dont le taux de croissance est un des plus faibles depuis 1964 (**Tab. 1.4**): les grandes villes actuelles n'ont fait qu'y transiter dans leur cycle de croissance, tandis que la plupart des petites villes sont restées dans les deux catégories inférieures.

Cette catégorie est aujourd'hui un maillon faible du réseau urbain colombien, avec seulement 25 villes (et 7,5% de la population urbaine) (**Tab. 1.2**), dont une grande partie sont des foyers agro-industriels assez peu dynamiques sur le long terme, plus rarement des capitales de petits départements (on en compte trois), et parfois des chefs-lieux situés à proximité des grandes villes, qui tirent profit du dynamisme de ces dernières.

1.4.3. Des grandes villes qui confortent leur suprématie sur le réseau urbain national

Les grandes villes (plus de 100 000 habitants) sont celles qui ont le plus profité de la croissance du réseau urbain colombien. Au nombre de six en début de période (ce qui

[8] Par exemple Gracia (1999: 150-163), ainsi que tout l'ouvrage dont est extrait cette étude (Cubides & Domínguez, 1999), ou encore Pissoat & Gouëset, 2002 (*réf. XIX du Vol. 2*).

représentait tout de même la moitié de la population urbaine -**Tab. 1.2**), elles étaient trois fois plus nombreuses en 1973, et ont encore doublé entre 1973 et 1993, année où l'on comptait 33 villes de catégorie 1 pour 17,4 millions d'habitants, c'est-à-dire plus des trois quarts de la population urbaine de Colombie. La suprématie du sommet actuel de la hiérarchie urbaine colombienne s'est jouée avant 1973, période pendant laquelle un afflux migratoire massif (on le verra plus loin), ainsi qu'une natalité élevée liée au rajeunissement de la population ont élevé les taux de croissance à des niveaux historiques: 6% en moyenne pour les six plus grandes villes entre 1951 et 1964 (**Tab. 1.4**). Après 1973, les taux de croissance des grandes villes baissent de manière sensible, hormis celles situées en banlieue ou à proximité des grandes agglomérations (comme Soacha, qui a crû de 10,7% par an entre 1985 et 1993). Mais cet abaissement relatif n'est **pas le signe d'une déconcentration relative**: leur poids dans la population urbaine continue au contraire de progresser entre 1985 et 1993, période au cours de laquelle elles ont capté les quatre cinquièmes du gain total de population urbaine en Colombie (**Tab. 1.2**).

Nous avons déjà eu l'occasion de mettre en évidence cette **consolidation** générale du **sommet de la hiérarchie urbaine** colombienne, déjà perceptible avant le recensement de 1993 (Gouëset 1992 et 1996), et qui est liée à la mise en place d'un "cercle vertueux" de la croissance assez banal en Amérique latine comme en Europe: les plus grandes villes maintiennent un niveau de croissance démographique élevé, malgré leur avancée dans le processus de transition démographique, et malgré un certain ralentissement des flux migratoires. Cette logique de croissance cumulative des métropoles, qui contribue à renforcer la hiérarchie urbaine lors des phases de plus fort dynamisme, est assez banale et bien connue ailleurs, notamment en France (Pumain, 1982, Guérin-Pace, 1993; Bailly & Huriot, 1999…), où on la désigne parfois sous le terme "**d'autocatalyse urbaine**" (Lévy, 2000: 54), voire -sous un sens un différent et davantage descriptif- de "**modèle gravitationnel**"; un modèle relativement universel dont se rapproche assez logiquement la Colombie.

Dans le détail toutefois, on observe un phénomène assez original, qui est l'assez grande **instabilité** du sommet de la hiérarchie urbaine colombienne, avec d'importants reclassements dans le rang des villes tout au long du XXème siècle, surtout jusqu'en 1973 (Gouëset, 1998: 9). Ainsi Barranquilla cède-t-elle (définitivement) sa troisième place à Cali entre 1951 et 1964, Carthagène et Bucaramanga ont échangé plusieurs fois leurs cinquième et sixième places respectives (leur rang actuel) jusqu'en 1985, Cúcuta a bondi de la dixième à la septième place (son rang actuel) entre 1964 et 1973, tandis qu'Armenia rétrocédait de la neuvième à la onzième place (idem) au même moment, etc. Plus on descend dans la hiérarchie ou plus on remonte en arrière, jusqu'au recensement de 1938, voire celui de 1918, et plus l'instabilité s'accroît, sur des différences d'effectifs qui s'amenuisent il est vrai.

D. Pumain (1982: 8) a bien montré que d'ordinaire la croissance urbaine modifie peu la hiérarchie des réseaux urbains. Comment interpréter ces reclassements, nombreux en Colombie, alors qu'ils sont assez rares ailleurs? Sans doute la sur-représentation ancienne des grandes villes, qui apparaît sur la courbe de Zipf comme une donnée stable entre 1951 et 1973 (**Fig. 1.6**) explique-t-elle en partie cette évolution: on trouve un grand nombre de villes très proches en taille, il est donc logique que des variations parfois minimes des rythmes de croissance provoquent des reclassements, ces derniers portant sur des effectifs de population parfois très limités.

En dehors de ces oscillations parfois peu significatives, on peut dégager une autre explication tendancielle, peu originale, qui est le renforcement des capitales départementales au détriment de villes qui parfois ont pu être importantes grâce au dynamisme de leur économie, mais qui

ont pâti de ne pas être des capitales. Ainsi le centre agro-industriel de Palmira, 12ème ville de Colombie en 1973, avait perdu sept places en 1993, et le port pacifique de Buenaventura, au 14ème rang en 1973, en avait perdu quatre en 1993. Il s'agit de deux villes appartenant au Valle del Cauca, le département dont Cali est la capitale; une agglomération dont la population a presque doublé sur la même période.

Une autre explication, qui atténue parfois les effets du facteur précédent, tient à l'instabilité économique voire au déclin relatif de certaines régions dont le dynamisme s'est essoufflé au cours de la seconde moitié du XXème siècle. Principales victimes: les villes de l'axe central du café (Manizales, Armenia) ou du sucre (toutes les villes agro-industrielles du Valle del Cauca en dehors de Cali). Les capitales de la côte caraïbe au contraire, qui souffrent pourtant d'une conjoncture économique défavorable (en dehors de Carthagène), ont plutôt tendance à progresser (Santa Marta, Montería, Valledupar et Sincelejo), nous rappelant par là que la relation entre croissance économique et démographique n'est pas univoque (cf. infra section 1.6).

1.4.4. Une primauté de Bogotá sur le réseau urbain relativement récente, mais qui ne cesse de se renforcer

Le cas de Bogotá, la capitale de la Colombie et sa plus grande métropole, a déjà été largement étudié. L'originalité colombienne réside dans l'apparente faiblesse de la concentration primatiale à l'échelle de l'Amérique latine, c'est-à-dire le poids démographique relativement modeste de Bogotá par rapport au reste du réseau urbain, et notamment par rapport aux trois villes suivantes, Medellín, Cali et Barranquilla (toutes les trois "millionnaires" depuis 1985), alors qu'il existe dans les pays voisins un véritable fossé entre la première ville et la seconde, ou, plus rarement, entre la seconde et la troisième (cas de l'Equateur, voire du Brésil). Cette originalité colombienne a été étudiée avec précision par Cuervo dès 1990, qui a montré notamment que la primauté de Bogotá sur le réseau urbain colombien est tardive et limitée, son avance sur les villes suivantes ayant même décru un bref moment au début du vingtième siècle, lors du décollage industriel, alors que l'accroissement démographique commençait seulement de s'accélérer.

En réalité, si on regarde l'ensemble des indicateurs de la primauté urbaine de Bogotá depuis 1938 (**Tab. 1.5**), on s'aperçoit que le poids de Bogotá sur l'ensemble de la population colombienne (IPT) ou même simplement sur la population urbaine (IPU) n'a jamais cessé de progresser. Cette progression relative de Bogotá, assez lente au départ avec un coefficient d'intensité chronologique (CIC) de 7% en 1938, s'accélère ensuite pour arriver à son maximum en 1964 (27%) et surtout 1973 (31%), avant de décroître rapidement en de revenir en 1993 en dessous du rythme initial (6%); une périodicité, qui coïncide avec celle de l'intensité des flux migratoires vers la capitale colombienne (cf. infra section 1.5). Seul l'indice des quatre villes (IQV), qui mesure le poids de Bogotá par rapport aux trois villes suivantes (Medellín, Cali et Barranquilla), diminue de 9% entre 1938 et 1951, avant de progresser ensuite de façon constante jusqu'à aujourd'hui. L'inflexion de l'IQV en début de période est surtout lié à la formidable croissance de Cali entre les deux dates, ainsi qu'à la bonne tenue des deux autres villes, dont Medellín, qui était le premier foyer industriel de Colombie lors du premier recensement industriel de 1945.

Tab. 1.5 - Evolution des indicateurs de la primauté urbaine de Bogota (1938-1993)

	Indice de population totale (a) [en %]	Coefficient d'intensité chronologique (b) [en %]	Indice de population urbaine (c) [en %]	Indice de primauté (d)	Indice des quatre villes (e)
1938	4,09	7,04	12,34	1,47	0,87
1951	6,19	16,22	14,78	1,69	0,78
1964	9,71	27,03	18,28	1,77	0,91
1973	12,52	31,23	21,00	1,97	1,02
1985	14,07	12,89	21,42	2,20	1,11
1993	14,56	6,19	21,16	2,31	1,18

Source: Florez, 2000: 78 et Gouëset, 1998: 151 [d'après Cuervo, 1990]; sauf Indice de primauté
(a) Population de Bogota / Population totale de Colombie (en %)
(b) CIC = (IPTi - IPTj) / (i-j)
(c) Population de Bogota / Population urbaine de Colombie
(d) Population de Bogota / Population de la deuxième ville [d'après Moriconi-Ebrard, 1993]
(e) Population de Bogota / Population des trois villes suivantes

Ces indicateurs résument toute l'originalité de la Colombie: alors que la croissance urbaine est très rapide, tout au long du XXème siècle, et que les Colombiens se déplace en masse vers les plus grandes villes, la concentration de la population dans la ville primatiale est faible, et progresse assez lentement (sauf entre 1951 et 1973). Aujourd'hui encore, Bogotá ne concentre que 14,5% de la population colombienne, et 21,1% de sa population urbaine. La brèche entre la première ville et la seconde reste limitée (Bogotá n'est que 2,3 fois plus peuplé que Medellín), et en dehors de la capitale, la Colombie compte trois métropoles supérieures à un million d'habitants (Bogotá n'étant que 1,2 fois plus peuplé que les trois villes suivantes réunies).

Nous avons largement étudié cette originalité du sommet de la hiérarchie urbaine colombienne, (Gouëset, 1992, 1996, 1997 et 1998), et proposé le terme de "quadricéphalie urbaine" pour désigner cette figure d'un réseau urbain dominé par quatre métropoles. Nous avons déjà étudié les causes de ce particularisme historique, qui s'est mis en place avant les années 1960, en même temps que nous en avons montré les limites (*cf. Réf. IV et V du Vol. 2*): Bogotá continue aujourd'hui de gagner du terrain sur la population des autres grandes villes colombiennes, et surtout, la primauté économique de Bogotá est sans commune mesure avec son poids démographique, encore assez limité (cf. infra section 1.6).

1.5. Une croissance des villes stimulée par la structure de la population urbaine, mais surtout sensible aux variations des flux migratoires

Si l'on s'intéresse à présent aux composantes démographiques de la croissance des villes, on constate que les deux facteurs de croissance, le mouvement naturel et le solde migratoire, ne jouent pas le même rôle: le premier, globalement favorable à toutes les villes, a peu d'effet discriminant sur la hiérarchie urbaine, tandis que le second est au contraire décisif pour expliquer l'essor des plus grandes villes, à commencer par Bogotá.

1.5.1. Une structure de la population globalement favorable à la croissance des villes

Il est établi par de nombreuses études démographiques que la structure de la population urbaine, modifiée par l'afflux de populations migrantes tout au long du XXème siècle, est en grande partie responsable de la croissance rapide des villes colombiennes (Urrutia, 1990; Dureau & Florez, 1996; Florez, 2000; Barbary *et al.*, 2002…). Cet effet repose sur quelques principes simples, qu'on se contentera de citer sans les développer, et qui sont liés à la fois à la composition des flux migratoires et à l'évolution des modes de vie en ville:

- Les femmes sont plus nombreuses que les hommes en ville (alors que c'est l'inverse dans les zones rurales), car les flux d'exode rural ont concerné davantage de femmes que d'hommes (Flórez, 2000: 70)[9];
- avec l'arrivée massive de jeunes adultes migrants[10], la structure par âge des populations urbaines a été pendant longtemps propice à un accroissement naturel élevé (Flórez, 2000: 69);
- le taux de nuptialité a toujours été un peu plus élevé en ville qu'en campagne, or il existe une corrélation positive entre nuptialité et fécondité (Flórez, 2000: 45-48);
- La sur-représentation des femmes en âge de procréer a contribué à contrebalancer la faiblesse relative du taux de fécondité en ville, et à maintenir des taux de natalité élevés;
- Enfin la mortalité infantile, beaucoup plus faible en ville qu'en campagne, grâce aux meilleures conditions sanitaires et à la qualité de l'encadrement médical (Flórez, 2000: 16-18), a compensé elle aussi en partie le bas taux de fécondité.

Pour toutes ces raisons, le croît naturel est resté élevé dans les villes colombiennes pendant toute la seconde moitié du XXème siècle, prenant progressivement le pas sur l'apport direct de populations migrantes comme facteur de croissance urbaine: alors qu'entre 1951 et 1964, 37% de la croissance urbaine était imputable à l'immigration, cette proportion était tombée à 30,6% entre 1973 et 1985 (Dureau & Flórez, 1996: 148).

Toutefois, et en dépit de variations régionales parfois sensibles (taux de fécondité plus élevé dans les petites villes et les villes de la côte caraïbe par exemple, où les classes d'âge les plus fécondes sont en revanche un peu moins représentées que dans les grandes villes de l'intérieur), le mouvement naturel élevé a profité de la même façon à l'ensemble des villes colombiennes, et ne semble pas être un facteur important de différentiation de la croissance entre elles (surtout entre les plus grandes). Tel n'est pas le cas en revanche des migrations.

1.5.2. L'impact des migrations sur la croissance des villes: d'un exode rural massif vers les plus grandes capitales à une diversification des flux et un renforcement de la polarisation de Bogotá

Les migrations intérieures ont constitué le principal ressort de la croissance urbaine en Colombie durant la seconde moitié du XXème siècle, à la fois directement (par apport de

[9] Le rapport de masculinité est assez constant et faible dans la plupart des villes de plus de 50 000 habitants: entre 80 et 90% (Mesclier, Gouëset *et al*., 1999: 76).
[10] Qui sont responsables de la sur-représentation des jeunes adultes encore visible en 1993, notamment la classe 15-35 ans (Mesclier, Gouëset *et al*., 1999: 74).

populations migrantes) et indirectement (ces populations provoquant, du fait de leurs caractéristiques démographiques, qu'on vient d'évoquer, un fort accroissement naturel). Migrations et croissance urbaine fonctionnent en système, un système articulé à l'échelle nationale, les flux migratoires étant structurés selon un principe hiérarchique assez stable sur le long terme.

A partir des années 1950, la Colombie a été soumise à un vaste processus d'exode rural: entre 1964 et 1973, plus de 250 000 personnes ont abandonné chaque année les campagnes pour les villes (Banguero, 1985). Le mouvement s'est intensifié au début des années 1970, le taux annuel de migration atteignant alors 2,2%. Les causes de cet exode rural, qui ont été bien étudiées en Colombie (Flórez, 2000 : 67), sont du même ordre que celles qui ont opéré dans le reste de l'Amérique latine au même moment: expulsion de populations des campagnes sous l'effet de la modernisation de l'agriculture et d'un surpeuplement relatif, attraction des villes alors en plein essor, qui offraient des avantages sociaux et économiques de plus en plus évidents par rapport aux zones rurales. La *Violencia*, une période de quasi guerre civile qui a secoué la Colombie entre 1948 et 1953 (et ensuite de façon plus sporadique), a sans doute amplifié le mouvement, sans toutefois le déclencher ni en être le moteur principal, contrairement à ce qui est parfois avancé en Colombie (Gouëset, 1992: 57; Flórez, 2000 : 67).

Entre 1951 et 1973, l'exode rural était largement polarisé vers les plus grandes villes du pays et s'exerçait au sein de bassins migratoires en expansion, mais qui restaient relativement cloisonnés (Gouëset, 1992: 57-58). Ce sont surtout les capitales des départements les plus peuplés qui en ont profité, et en particulier les quatre principales métropoles qui ont drainé la population de leur hinterland rural et de leur zone d'influence régionale (Goueset 1992: 58). Entre 1964 et 1973, Bogota, Medellin, Cali et Barranquilla ont absorbé 40% du total des flux migratoires du pays (Rueda, 1979). Le taux annuel moyen de migration nette de ces villes était élevé, encore plus à Bogota (2,7%) qu'à Medellin et à Cali (respectivement 2,1% et 2,0 %) et surtout qu'à Barranquilla (Flórez *et al*, 1987).

A partir de 1973, la migration des campagnes vers les plus grandes villes a diminué (et l'apport de la migration à la croissance démographique des grandes métropoles aussi), tandis que de nouveaux pôles attractifs émergeaient, parmi les villes intermédiaires (inférieures à 250 000 habitants), atteignant des taux d'immigration supérieurs à 4% entre 1973 et 1985. Ces villes, peu nombreuses (et visibles sur la **Fig. 1.3**), correspondent à des catégories particulières, décrites par Rubiano (1992) et Gouëset (1996), déjà évoquées en début de chapitre: villes frontalières ou portuaires, villes situées au cœur de zones d'intensification agricole (régions caféières, fronts de colonisation agricole…), villes pétrolières ou minières.

A mesure que la Colombie s'urbanisait, les migrations entre villes ont pris progressivement le pas sur les flux d'exode rural. Les années 1970 et 1980 sont marquées par une diversification des directions de la migration, tandis qu'une plus grande complexité des trajectoires migratoires s'amorçait progressivement: à côté de l'émigration rurale de courte distance, commençaient de se développer des migrations d'origine urbaine de moyenne et longue distance. L'ensemble des mouvements fonctionnait en accord avec le modèle classique de sélectivité de la migration, qui postule que les migrants de longue distance sont plus qualifiés que ceux de courte distance: on observe que la diversification des destinations migratoires et celle des caractéristiques des migrants vont de pair.

Le recensement de 1993 témoigne de cette modification importante du système migratoire colombien, à la fois dans l'intensité et dans les directions de la migration (Martínez & Rincón, 1997: 253). L'attraction de Bogotá continue de s'exercer fortement sur les départements voisins (Boyacá et Cundinamarca fournissent 36% de l'immigration entre 1988 et 1993), mais commence aussi à s'étendre de manière significative en dehors de son bassin migratoire

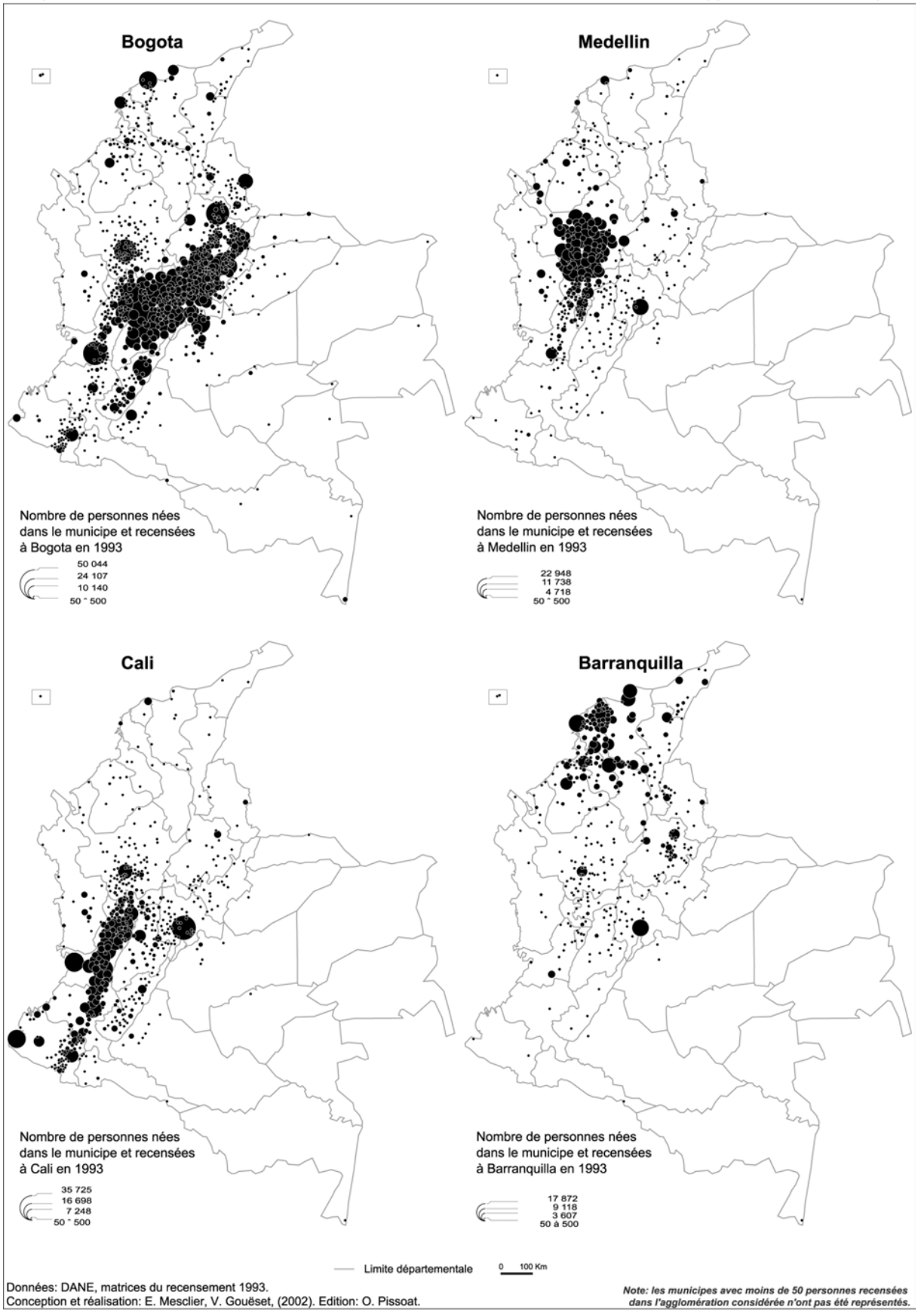
traditionnel, sur des régions densément peuplées, et notamment dans les grandes villes. Bogotá s'affirme comme un "pivot du système territorial colombien" (Jaramillo, 1998: 117), qui polarise de plus en plus les migrations inter-urbaines nationales: déjà entre 1980 et 1985, la moitié des migrants arrivés à Bogotá provenaient d'une autre capitale de département, puis entre 1988 et 1993, Bogota a drainé le quart des migrations inter-départementales du pays (Martínez & Rincón, 1997: 254). Parallèlement à cette affirmation de l'attraction de Bogota, les mouvements migratoires tendent à se diversifier, au détriment du modèle autrefois dominant (migration de relative proximité vers les capitales départementales et les plus grandes villes). C'est le cas par exemple des mouvements depuis le Meta en direction du Casanare, ou de la forte migration du Cauca, et dans une moindre mesure du Nariño vers le département du Valle del Cauca. Martínez & Rincón n'hésitent pas à parler d'une "tendance à la déconcentration de la migration" (1997: 253), qui paradoxalement renforce le poids de Bogotá, seule grande ville bénéficiant à la fois d'un maintien des migrations de proximité et d'une attractivité croissante sur des flux d'origine plus urbaine et plus lointaine.

Ces modifications récentes ont eu pour effet de relativiser la segmentation du territoire colombien en bassins migratoires autrefois relativement étanches, au moins jusqu'en 1973 (Jaramillo, 1998), sans remettre en cause leur configuration générale, qui apparaît encore clairement sur la **Fig. 1.10**.

La **Fig. 1.10**, élaborée d'après les lieux d'immigration (municipe de naissance des habitants de quatre agglomérations en 1993), et la **Fig. 1.11**, élaborée au contraire d'après les lieux d'émigration (classification des municipes colombiens selon le lieu de résidence en 1993 des personnes ayant émigré), confirment les tendances que nous venons d'évoquer. Elaborées à partir des lieux de naissance des migrants, en faisant abstraction des étapes migratoires jusqu'en 1993, ces cartes ont l'avantage de nous présenter une perspective de long terme. Les quatre métropoles concentrent en 1993 le tiers du volume total de la population colombienne ayant émigré de son lieu de naissance (soit un peu moins qu'entre 1964 et 1973), et Bogotá un cinquième (19%) à lui seul. Les bassins migratoires des quatre métropoles se dessinent très distinctement sur les deux cartes:

- un bassin surtout limité au département d'Antioquia pour Medellín, mais très exclusif dans ce département, qui était très peuplé au départ (**Fig. 1.4**);
- un bassin plus diffus à Cali, d'où émerge cependant un long ruban qui commence dans la zone caféière du Vieux Caldas au nord (une zone multipolarisée, partagée entre l'attraction de ses propres capitales départementales et celle des trois métropoles), longe les vallées moyennes et supérieures du río Cauca (où l'attraction de Cali est exclusive), puis s'achève dans la grande vallée interandine du Nariño au sud. De même, l'influence de Cali est dominante sur tout le littoral pacifique compris entre la frontière équatorienne et le sud du Chocó, ce qui représente des effectifs de migrants très importants;
- un bassin assez large mais plus éclaté pour Barranquilla, du Córdoba à la Guarija, qui ne semble exclusif que dans le département même de l'Atlántico et à proximité immédiate (dans le Magdalena et le Bolívar), l'attraction de la métropole caraïbe se heurtant très vite à la concurrence des autres capitales de la côte à l'ouest comme à l'est;
- enfin un très large bassin pour Bogotá, qui couvre l'intégralité des départements du Boyacá et du Cundinamarca, très peuplés au départ (**Fig. 1.4**), et empiète largement sur tous les autres départements périphériques: Tolima et sud du Santander surtout, mais aussi Caldas, Huila, Meta…

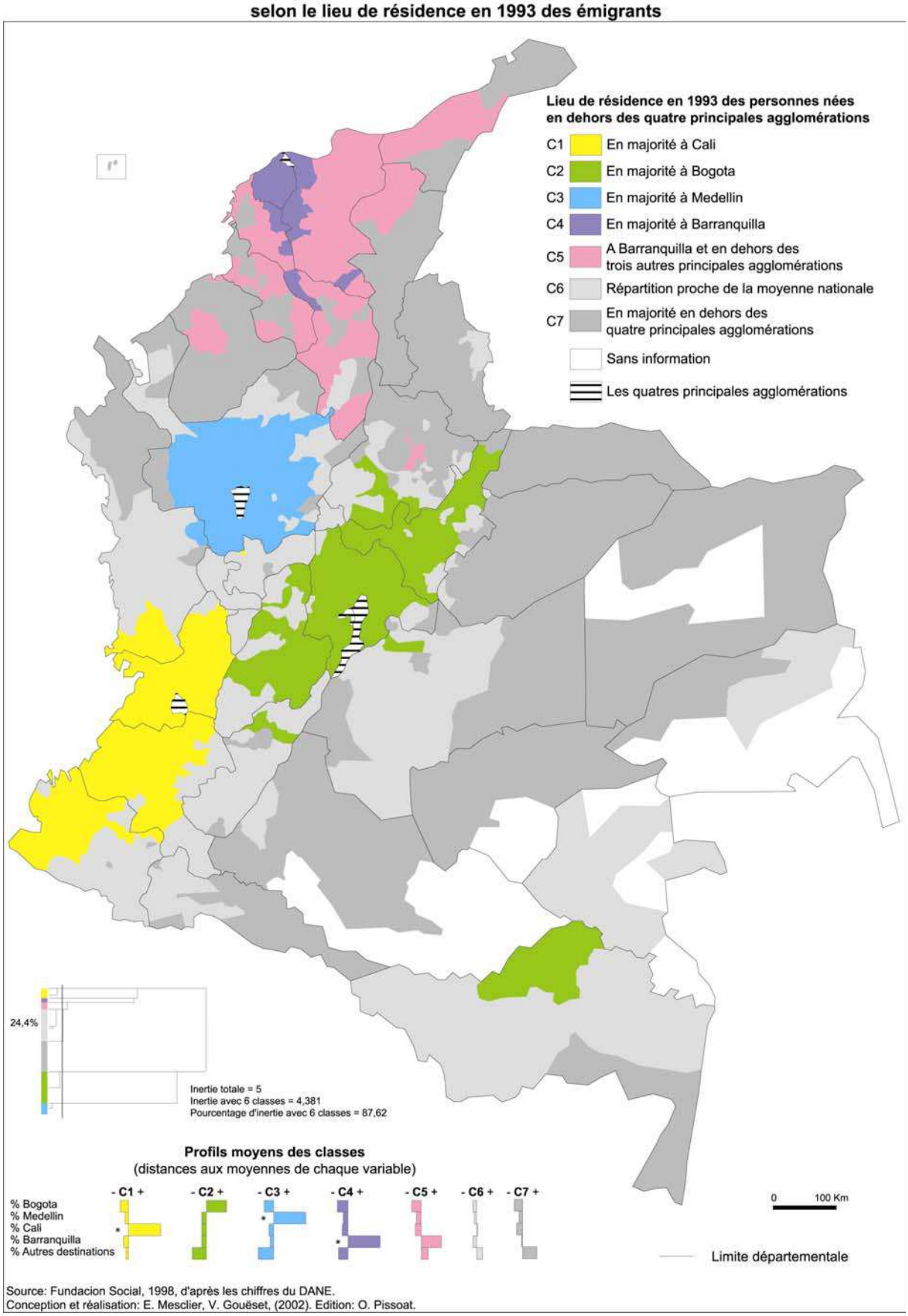
Fig. 1.10 **Les bassins migratoires de Bogota, Medellin, Cali et Barranquilla**
(par municipe de naissance des personnes résidant dans l'une des quatre principales agglomérations en 1993)



Données: DANE, matrices du recensement 1993.
Conception et réalisation: E. Mesclier, V. Gouëset, (2002). Edition: O. Pissoat.

Note: les municipes avec moins de 50 personnes recensées dans l'agglomération considérée n'ont pas été représentés.

Fig. 1.11 **Classification des municipes**
selon le lieu de résidence en 1993 des émigrants



Source: Fundacion Social, 1998, d'après les chiffres du DANE.
Conception et réalisation: E. Mesclier, V. Gouëset, (2002). Edition: O. Pissoat.

L'attraction des quatre métropoles diminue quand on s'en éloigne, ce qui est logique, mais rares sont les régions qui leur échappent (catégorie 7 de la **Fig. 1.11**), et qui correspondent soit à des espaces polarisés par leurs propres capitales départementales (Córdoba, César, Nord Santander, partie du Santander), soit à des espaces périphériques largement tournés vers les fronts de colonisation (nord Chocó et toute la moitié orientale de la Colombie).

Autre enseignement de la **Fig. 1.10**: on voit nettement apparaître les flux interurbains d'origine plus lointaine qui sont progressivement en train de prendre le pas sur les bassins migratoires traditionnels (plus proches et plus ruraux), avec pour chacune des quatre métropoles un apport migratoire important provenant des autres grandes villes de Colombie. Seul Bogotá est en mesure de polariser l'ensemble des villes de Colombie, ce qui confirme graphiquement les observations faites par Martínez & Rincón (1997) et Jaramillo (1998).

On a vu que les migrations intérieures de la Colombie ont été polarisées en priorité, depuis les années 1950, par les plus grandes villes. Le **Tab. 1.6** nous permet de voir le poids de ces flux d'immigration dans la population tocale des agglomérations de plus de 300 000 habitants en 1993. Rapporté au lieu de naissance, le solde migratoire représente 28% en moyenne de la population des villes-centres, et plus de la moitié (57%) de la population des banlieues à forte croissance[11]. Bogotá et Cali se distinguent comme des villes de migrants, avec un solde migratoire qui représente plus du tiers de la population totale, un résultat qui doit toutefois être nuancé par la modestie de leurs banlieues (inexistante à Cali et représentant moins de 5% de la population totale de Bogotá), alors que ces mêmes banlieues captent au contraire la plus grande partie de la population immigrante dans les autres métropoles. Le cas extrême est celui de Bucaramanga, dont le solde migratoire est négatif, ce qui peut s'expliquer à la fois par l'ampleur de l'émigration vers Bogotá (visible sur la **Fig. 1.10**) et par les déplacements de la population vers les municipes périphériques, comme Floridablanca, dont le solde migratoire représente les deux tiers de la population totale. On retrouve une situation analogue, quoique moins spectaculaire, à Pereira, Medellín ou encore Barranquilla, ce qui montre que dans la plupart des grandes villes colombiennes (sauf Cali), l'expansion urbaine a désormais franchi les limites administratives de la ville-centre.

Les chiffres portant sur la période la plus récente (1988-1993) confirment eux aussi que les flux migratoires ont perdu de leur importance relative aux cours des dernières années, dans des villes qui apparaissent de moins en moins comme des "villes de migrants", surtout au centre des agglomérations. Le solde migratoire 1988-1993 ne représente plus que 6% de la population des villes-centres, et encore 21% de celle des périphéries en forte croissance. Parmi ces villes périphériques, Soacha se distingue (30%), et justifie ainsi son appellation de "quartier de Bogotá" (Dureau, Hoyos & Flórez, 1994). Soacha est devenu non seulement une alternative résidentielle à courte distance pour des ménages qui résident déjà à Bogotá, mais aussi un lieu important de réception de l'immigration plus lointaine qui se dirige vers Bogotá, au même titre que les arrondissements périphériques de la capitale (cf. Chap. 3).

[11] Sous-total portant sur les sept villes à plus forte croissance entre 1985 et 1993 parmi les chefs-lieux compris entre 100 000 et 300 000 habitants. Il s'agit uniquement de municipes des banlieues des grandes agglomérations.

Tab. 1.6 - La dynamique migratoire des dix premières agglomérations de Colombie en 1993

	Population résidente en 1993	Populations migrante s/ la durée de la vie				Population migrante s/ les 5 dernières années		
		Popu. née dans le municipe	Popu. "émigrée" (née dans le municipe et n'y résidant plus en 1993)	Popu. "immigrée" (née hors du municipe mais y résidant en 1993	Solde migratoire par rapport au lieu de naissance (en % de la popu. résidente en 1993)	Popu. émigrée entre 1988 et 1993	Popu. immigrée entre 1988 et 1993	Solde migratoire entre 1988 et 1993 (en % de la popu. résidente moyenne entre 1988 et 1993)
Grandes villes ou villes-centres des agglomérations								
BOGOTA	4 922 825	2 715 754	443 889	2 207 071	36%	318 016	658 856	7,7%
CALI	1 661 433	883 098	190 805	778 335	35%	107 887	275 439	11,1%
MEDELLIN	1 620 915	923 144	361 941	697 771	21%	168 882	199 333	2,1%
BARRANQUILLA	989 907	610 541	205 570	379 366	18%	122 134	135 911	1,5%
CARTAGENA	651 493	416 082	82 601	235 411	23%	40 300	94 216	9,3%
CUCUTA	479 079	258 445	74 147	220 634	31%	43 567	74 354	7,3%
BUCARAMANGA	406 695	221 872	201 922	184 823	-4%	86 109	70 049	-4,4%
IBAGUE	362 649	198 847	120 899	163 802	12%	43 950	60 159	5,0%
PEREIRA	349 353	180 376	126 212	168 977	12%	49 493	61 904	3,9%
MANIZALES	323 774	193 055	115 183	130 719	5%	36 432	42 813	2,2%
Sous-Total	*11 768 123*	*6 601 214*	*1 923 169*	*5 166 909*	*28%*	*1 016 770*	*1 673 034*	*6,0%*
*Chefs-lieux les plus dynamiques**								
SOACHA (banlieue de Bogota)	230 232	70 195	13 466	160 037	64%	7 015	67 881	30,0%
ITAGUI (banlieue de Medellin)	179 537	63 678	39 579	115 859	42%	15 496	39 673	14,9%
BELLO (banlieue de Medellin)	260 664	83 163	27 389	177 501	58%	22 152	55 653	14,3%
ENVIGADO (banlieue de Medellin)	114 973	34 793	18 824	80 180	53%	11 226	25 567	13,6%
SOLEDAD (banlieue de Barranquilla)	238 031	104 990	18 524	133 041	48%	8 713	58 876	23,7%
FLORIDABLANCA (banlieue de Bucaramanga)	192 549	60 541	6 902	132 008	65%	5 776	49 183	25,3%
DOS QUEBRADAS (banlieue de Pereira)	139 774	34 621	3 672	105 153	73%	5 545	39 107	26,9%
Sous-Total	*1 355 760*	*451 981*	*128 356*	*903 779*	*57%*	*75 923*	*335 940*	*21,0%*

Source: DANE, recensement ajusté de 1993. Calculs Barbary 2002.

* Chefs-lieux à plus forte croissance démographique entre 1985 et 1993 dans la catégorie de 100.000 à 300.000 habitants.

1.6. La discussion sur l'impact du développement économique sur la croissance urbaine

Les développements précédents ont porté sur les ressorts purement démographiques de la dynamique urbaine en Colombie. Ils ont montré que la **croissance des villes** obéit à des **règles** qu'on peut déduire de la simple **observation du réseau urbain**: effet de taille, effet de hiérarchie, effet de situation, effet de proximité des plus grandes métropoles, etc. Naturellement, il est légitime de se demander si le système des villes colombiennes n'est pas également sensible à la conjoncture économique, et plus précisément à la localisation de l'appareil productif colombien et à son évolution.

Les études d'analyse spatiale posent régulièrement la question du lien qui peut exister ou non entre les cycles de croissance démographique des villes et les phases de développement économique (Guérin-Pace, 1993: 89-110; Pumain & Saint-Julien, 1996: 247-256; etc.), en s'appuyant sur des hypothèses et des références théoriques (modèle de Marchetti et travaux de Sanders notamment) qui mettent en avant le parallèle qu'on peut établir sur le long terme dans de nombreux pays industrialisés entre la croissance puis la stabilisation voire le déclin de certaines villes et la succession de cycles économiques précis (villes du charbon, du textile, ports…), ou encore, dans un autre registre, entre les phases de croissance et les cycles d'innovation économique.

S'appuyant sur d'autres références conceptuelles (cycles de développement du capitalisme périphérique, urbanisation dépendante, mondialisation de l'économie), ou simplement sur l'observation empirique de l'évolution comparée des villes et de l'appareil productif, différents auteurs ont posé régulièrement cette question en Colombie depuis les années 1980[12].

En réalité, les statistiques économiques qui permettraient d'étudier sur le long terme (même en se limitant à la période 1951-1993) et sur l'ensemble du réseau urbain (même si on se contente des 164 unités urbaines de plus de 15 000 habitants) le lien qui peut exister entre la taille des villes et leur dynamisme économique sont trop peu nombreuses, en général incomplètes sur le long terme et/ou sur l'ensemble du réseau urbain, et pas toujours fiables: volume et structure de la main-d'œuvre, production industrielle, services financiers, enseignement supérieur, autres activités de services…

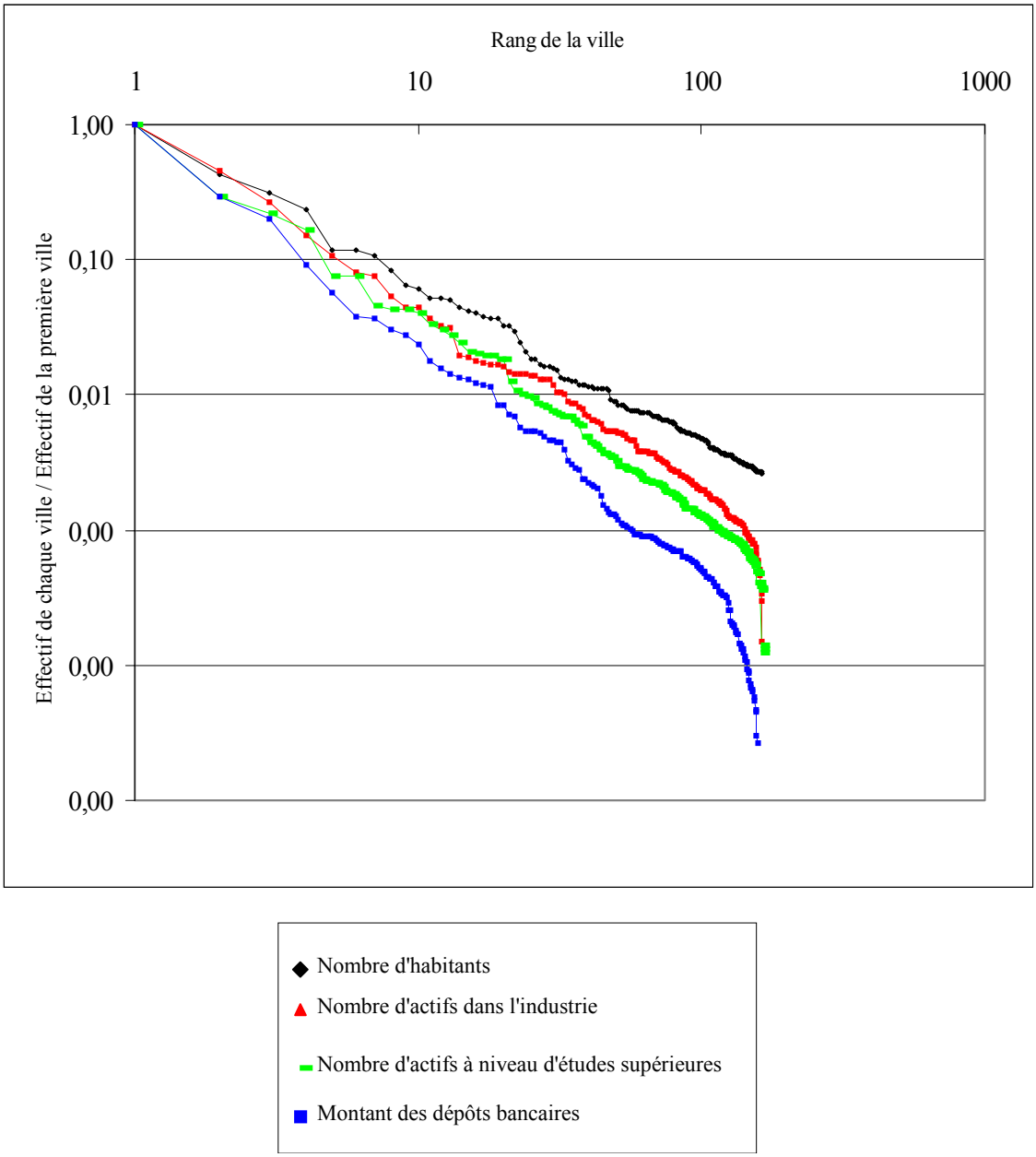
La plupart des études menées, souvent centrées sur l'industrie, et sur des échantillons de villes plus limités que les 164 unités urbaines définies dans ce chapitre[13] ont toutes établi la grande concentration de la structure productive en Colombie, en particulier l'industrie, le commerce international, et même les activités agro-exportatrices ou minières. Les différents cycles de développement économique qui se sont succédés depuis le milieu du XXème siècle n'ont pas remis en cause cette concentration: industrialisation par substitution aux importations à partir des années 1940, puis par transfert de technologies étrangères à partir des années 1960; crise consécutive au choc pétrolier et récupération sélective de l'industrie à partir des années 1970; essor des services supérieurs dans les grandes villes dans les années 1980; mondialisation de l'économie dans les années 1990, avec levée des barrières douanières et ouverture aux investissements étrangers; grave récession de la fin des années 1990…

[12] Notamment Jiménez & Sideri (1985), Jaramillo & Cuervo (1987: 47-159 & 189-253), Jaramillo & Cuervo (1993), DNP (1993: 63-124), Cuervo & González (1997) Fundación Social (1998)…

[13] 39 unités urbaines observées entre 1938 et 1973 par Jaramillo & Cuervo (1987), puis seulement 22 jusqu'en 1991 par Cuervo & González (1997).

Nous ne reprendrons pas ici en détail les éléments de cette discussion, qui ont été au cœur de notre travail de thèse (Gouëset 1992 et 1998 - *Réf. V du Vol. 2*), et dont les arguments sont résumés dans Gouëset, 1996: 181-190 (*Réf. IV du Vol. 2*). L'essentiel est de retenir qu'avant le décollage de l'industrie colombienne, les foyers de production agro-industrielle et minière, principaux moteurs de l'économie nationale, étaient répartis en différents points du territoire national (ce qui reste vrai aujourd'hui encore), et qu'ensuite les industries se sont développées simultanément dans plusieurs villes, en raison notamment de la segmentation du marché intérieur colombien, qui ne s'est unifié que tardivement (années 1980, voire 1990). L'impact de cette relative dispersion des activités productives sur le développement de plusieurs grandes villes, et sur la primauté modérée de Bogotá semble un fait établi, surtout au regard des tendances observables dans le reste du sous-continent latino-américain.

Fig. 1.12 - Distribution rang-taille comparée des villes colombiennes selon différents indicateurs démographiques et économiques en 1993



Néanmoins l'image d'un réseau urbain relativement "équilibré", au regard du modèle rang-taille de Zipf (**Fig. 1.6**) est trompeuse, et constitue en grande partie une "illusion d'optique démographique" (Gouëset, 1992: 144), car le degré de concentration des activités économiques est bien supérieur à celui de la population, comme l'indique clairement la **Fig. 1.12**. Il est confirmé que l'attractivité des villes pour l'industrie par exemple est globalement proportionnelle à leur taille (avec d'ailleurs une sur-représentation de la seconde ville, Medellín, qui était le premier foyer industriel de Colombie au milieu du XXème siècle), mais le décalage existant avec les plus grandes villes s'accroît rapidement quand on descend dans la hiérarchie urbaine, surtout autour du quinzième rang. Comme l'ont fait remarquer de nombreux auteurs colombiens (notamment Cuervo & González, 1997), il n'existe qu'un nombre limité de pôles de développement industriel diversifiés en Colombie; en dehors de ces pôles on ne trouve que des "enclaves" dont le caractère durable n'est pas garanti, ou des foyers industriels mineurs.

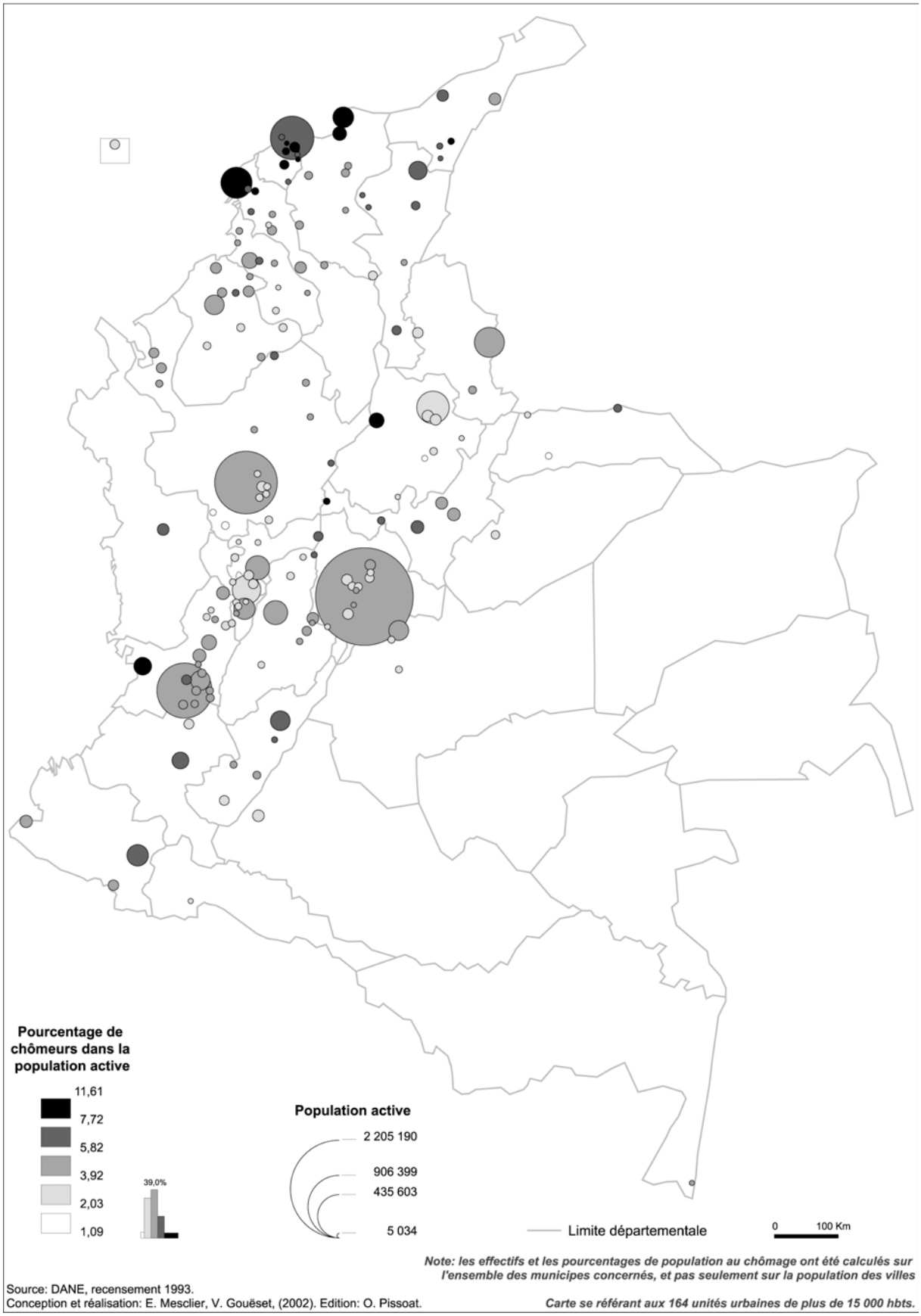
L'influence de l'industrie sur la croissance urbaine semble clairement établie pour les foyers industriels les plus petits (comme Duitama, Sogamoso ou Barrancabermeja), dont la croissance rapide est en décalage (voire à contre courant) avec l'évolution des autres villes de la même catégorie de taille (**Fig. 1.7** et **1.8**). A l'inverse les capitales les moins industrialisées (comme Tunja, Popayán ou Pasto), où celles qui ont été durement touchées par la crise (comme Manizales, Armenia ou Palmira) accusent un retard de croissance sur l'ensemble de la période. Mais il est difficile d'aller au delà de ces constations assez générales, car l'essentiel de l'appareil productif (industries et services) s'est concentré, tout au long du demi siècle considéré, dans les plus grandes villes, où ont eu lieu les cycles d'innovation et les crises majeures, sans que le rythme de leurs taux de croissance en paraisse affectée.

Le caractère fortement concentré et hiérarchisé de la distribution des activités économiques est encore plus marqué pour les services supérieurs, comme le laisse supposer sur la **Fig. 1.12** la courbe de la main-d'oeuvre hautement qualifiée (la disponibilité de main-d'œuvre de haut niveau étant en Colombie un facteur décisif pour la localisation d'industries et de services de pointe). La courbe des dépôts bancaires est la plus fortement hiérarchisée (Bogotá représentant plus de la moitié du total national -Mesclier, Gouëset *et al.*, 1999: 104), ce qui signifie que non seulement les activités les plus lucratives sont concentrées dans la capitale colombienne et dans un nombre très limité de grandes villes, mais que les services financiers et les capitaux disponibles à l'investissement le sont aussi.

Enfin pour terminer la **Fig. 1.13** qui représente le nombre et le taux de chômeurs dans la population active en 1993[14] semble confirmer, même si l'on ne dispose pas de chiffres plus anciens pour suivre le phénomène dans la durée, l'idée d'un relative déconnexion entre la conjoncture économique et la dynamique du réseau urbain. Cette carte illustre en effet assez bien le "décrochage économique" dont souffraient les villes de la région caraïbe au début des années 1990 (et qui est en réalité ancien). Décrochage dont souffrent également les capitales peu industrialisées (dans le sud de la région andine) et les villes trop spécialisées (foyers industriels du Boyacá, pôle pétrochimique de Barrancabermeja, port de Buenaventura…). Les villes du triangle métropolitain au contraire se caractérisent par un volume et un taux de chômage assez bas (la hiérarchie des villes selon le nombre de chômeurs s'apparentent de ce point de vue davantage à l'état du réseau urbain en 1951 qu'à celui de 1993 sur la **Fig. 1.5**), ce qui confirme la vitalité économique de la partie centrale des Andes.

[14] Un indicateur certes indirect et insuffisant de la conjoncture économique -qui d'ailleurs s'est considérablement dégradée depuis cette date- mais qui est le plus simple à utiliser pour la totalité des villes.

Fig. 1.13 **Volume et taux de chômage dans les villes en 1993**



Note: les effectifs et les pourcentages de population au chômage ont été calculés sur l'ensemble des municipes concernés, et pas seulement sur la population des villes

Source: DANE, recensement 1993.
Conception et réalisation: E. Mesclier, V. Gouëset, (2002). Edition: O. Pissoat.

Carte se référant aux 164 unités urbaines de plus de 15 000 hbts.

Il semble établi néanmoins, en comparant cette carte du chômage avec celle des taux de croissance (**Fig. 1.7**), voire même celle des trajectoires de croissance (**Fig. 1.8**), que les difficultés économiques altèrent peu la croissance démographique des villes, et qu'à l'inverse certaines régions urbaines en perte de dynamisme démographique (comme la région caféière du Vieux Caldas ou le Valle du Cauca) ne semblent pas particulièrement affectées, comparativement aux autres, par le problème du chômage.

En résumé, on retrouve en Colombie une loi déjà largement confirmée en Europe (Baudelle, 2000: 179-184): s'il est indéniable que le développement économique demeure, sur le long terme, un moteur essentiel de la croissance démographique des villes, dans le détail et à plus court terme en revanche, l'observation de la dynamique du réseau urbain colombien nous enseigne que la relation entre les deux formes de croissance n'est pas linéaire.

Conclusion

Une dynamique urbaine désormais mieux cernée en Colombie

Cette rapide analyse de la dynamique spatiale des villes colombiennes, qui n'avait encore jamais été réalisée de façon systématique entre 1951 et 1993, la période de maturation du réseau urbain contemporain, nous a permis de dégager une série de tendances fortes.

Il a confirmé tout d'abord le **caractère systémique** de la **dynamique des villes en Colombie**, avec par exemple -et c'était relativement inattendu- le "décrochage" précoce de la croissance des villes situées au cœur du triangle Bogotá-Medellín-Cali, pourtant assez prospère, qui ne s'explique que par un détournement des flux migratoires vers les métropoles nationales. Il s'agit là d'un bon exemple de **l'interdépendance** qui unit la croissance des villes entre elles. Autre exemple: le fourmillement des petites villes au cours de la période récente (après 1973) s'explique en grande partie par le **changement des modalités de croissance des grandes villes**, de plus en plus orienté vers la périphérie des métropoles. Cela montre que le processus d'étalement périurbain des villes qui a été décrit en Europe ou en Amérique du nord opère également en Colombie, en dépit de conditions de transport radicalement différentes (et avec une ampleur sans doute moindre).

On le voit avec l'exemple précédent, certaines évolutions de type systémique ne font que confirmer des tendances observées ailleurs, notamment dans les pays industrialisés, et qu'on dit parfois universelles: une certaine **corrélation des trajectoires de croissance à la taille des villes**, un phénomène **d'autocorrélation** de la croissance qui contribue à conserver la physionomie générale du réseau urbain en dépit de sa très forte croissance, ou encore l'existence d'une "prime de croissance" aux villes bénéficiant de fonctions politiques centrales (dans un pays où l'Etat est pourtant réputé pour sa faiblesse, surtout dans les années 1960 qui sont les années de croissance maximale de nombreuses capitales de départements alors périphériques).

D'autres évolutions sont révélatrices au contraire de **spécificités** du territoire colombien, et de la diversité des **modèles régionaux** d'urbanisation: un réseau de grandes villes relativement denses sur la **côte caraïbe**, qui conservent leur dynamisme démographique alors que les

difficultés économiques de cette région sont anciennes et sérieuses; une **côte pacifique** qui s'apparente à un quasi désert urbain (en dehors de Buenaventura et Tumaco), fortement polarisé par des villes extérieures à la région (Cali surtout); une **moitié orientale** de la Colombie très pauvre en villes, voire en hommes; des **cordillères andines** densément urbanisées et sous le contrôle du **triangle** formé par **Bogotá, Medellín et Cali**, qui par leur dynamisme ont "anesthésié" la croissance des villes moyennes trop proches; un contraste très marqué entre les deux grandes **vallées inter-andines**, celle du Magdalena, hier stratégique et aujourd'hui totalement marginalisée, contrairement à celle du Cauca, qui demeure un des principaux "couloirs urbains" de Colombie, dominé par Cali.

L'ombre de **Bogotá** plane sur l'ensemble du réseau urbain. On a longtemps cru -et cette image continue de prévaloir parfois à l'extérieur- que la Colombie avait la chance de ne pas souffrir des affres de la "macrocéphalie" qui affligeaient au même moment la plupart des autres pays d'Amérique latine. L'étude de la distribution et du fonctionnement des **activités productives** en Colombie nous avait en réalité montré depuis longtemps que cette **exception colombienne** était en grande partie **illusoire** (Gouëset, 1992). L'examen des **dynamiques démographiques renforce** davantage encore ce **constat**: Bogotá, situé au cœur d'une région métropolitaine de plus en plus vaste et dynamique (cf. Chap. 3), ne cesse de renforcer sa domination sur le réseau urbain colombien, par le jeu des **migrations** entre villes notamment, qui sont les migrations les plus sélectives socialement.

Le "problème" que pose désormais Bogotá en termes **d'équilibre territorial** et d'aménagement du territoire, longtemps sous-estimé par les pouvoirs publics, n'est désormais plus nié: il était déjà au cœur de la réflexion sur la politique urbaine du gouvernement Samper (1994-1998) (Marín, Giraldo *et al.*, 1995). Aucune politique majeure d'aménagement du territoire visant à contrer le centralisme de Bogotá n'a pourtant été menée depuis lors. Il est vrai que la sérieuse dégradation de la conjoncture économique colombienne depuis le milieu des années 1990, ainsi que la détérioration de la situation d'ordre public et des conditions de sécurité, sur les routes notamment, ont considérablement limité la marge de manœuvre de l'Etat, qui n'a toujours pas été en mesure d'achever la rédaction d'une loi organique sur l'aménagement du territoire (LOT), pourtant inscrite dans la Constitution de 1991, et en débat depuis des années au parlement... (cf. Chap. 3).

Quoi qu'il en soit, notre étude a permis de montrer que les **clés de la croissance urbaine** étaient avant tout **démographiques**, et que les aléas de la **conjoncture économique** ne se répercutaient **pas toujours de façon linéaire** sur l'évolution du réseau urbain.

Quels prolongements pour améliorer la connaissance des villes d'Amérique latine?

Un premier prolongement logique de cette étude serait à moyen terme d'observer les **évolutions postérieures à 1993**, dont on peut se demander si elles confirmeront ou infléchiront au contraire, au vu de ce que l'on sait déjà de la conjoncture colombienne des années 1990, les tendances observées jusqu'au dernier recensement: le dynamisme de Cali n'a-t-il pas été freiné par la très grave récession qui a frappé la ville après les coups portés au cartel de la drogue? Les villes de la région caraïbe ont-elles connu un sursaut de croissance avec les flots massifs de personnes déplacées par la violence dans toute la région caraïbe ces dernières années (et si oui lesquelles: les petits centres urbains de proximité ou les capitales départementales)? Bogotá, ville relativement épargnée par la violence, mais touchée elle aussi par la récession, a-t-elle continué sa "course primatiale", et sous quelle forme (densification du District Capital ou croissance de la couronne métropolitaine)? Autant de questions qui devraient trouver leur réponse dans le prochain recensement, au second semestre 2003.

Un autre prolongement possible serait une **étude comparative** des dynamiques de croissance dans les autres pays d'Amérique latine. La synthèse ambitieuse menée par Cuervo en 1990, étendue à plusieurs continents, avait déjà permis de faire la part des tendances universelles, latino-américaines ou spécifiquement colombiennes -au final peu nombreuses- dans les mécanismes de croissance urbaine jusqu'à la fin des années 1980. Une série de monographies nationales menées entre temps, ainsi que l'existence de données démographiques comparables, sur le modèle de la base Geopolis, pourraient permettre de mener à bien cette tâche, sous réserve d'une révision rigoureuse de la fiabilité et de la comparabilité des sources existantes, et d'une bonne connaissance de la réalité géographique des espaces comparés, qu'une approche strictement statistique ne permet jamais d'interpréter avec pertinence. Pour cette raison, seule une comparaison avec les situations **argentine** ou **mexicaine** nous paraît envisageable.

Enfin une leçon importante que nous avons tiré, depuis 1989, de l'observation statistique du réseau urbain colombien est qu'il est utile, pour bien comprendre les ressorts de la dynamiques des villes, de compléter l'approche spatialiste et quantitative par des méthodes plus **qualitatives**, plus proches des **acteurs** et de la **société urbaine**, qui contribuent eux aussi à produire la ville. C'est tout l'intérêt des chapitres suivants, qui abordent la ville sous un angle institutionnel (chapitres 2 à 5) puis social (chapitre 6).

CHAPITRE 2

UNE LECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA VILLE

ACTION PUBLIQUE, DECENTRALISATION ET « GOUVERNANCE URBAINE »

Notre séjour en Colombie (février 1988 - février 1992) a coïncidé avec des moments forts dans l'histoire politique de ce pays, représentatifs des bouleversements institutionnels que vivait alors l'ensemble de l'Amérique latine: première élection des maires au suffrage universel direct en mars 1988 (auparavant ils étaient nommés par les gouverneurs de département, eux-mêmes nommés par le gouvernement), élection d'une Assemblée nationale constituante en décembre 1990, chargée de rédiger une nouvelle Constitution entrée en vigueur en 1991, qui a apporté de profonds changements à l'esprit et au fonctionnement du système politique (sans parvenir toutefois à rétablir la paix civile ni à résoudre le caractère "restreint" de cette démocratie), premières élections directes des gouverneurs de département (octobre 1991)... Cette vague de démocratisation a été marquée par une effervescence des mouvements citoyens et "participatifs", à Bogotá notamment, comme nous avons pu le constater à maintes reprises, mouvements qui ont été parfois à l'origine d'initiatives majeures, comme l'organisation d'un référendum sur l'élection d'une Assemblée constituante ou la reconnaissance du droit des minorités ethniques. La volonté de l'Etat de mettre en place ou de renforcer les mécanismes de participation citoyenne s'inscrit alors dans le cadre plus large de la politique de décentralisation, amorcée au début des années 1980, et qui a érigé l'échelon municipal en maillon fort du système territorial colombien.

Ces bouleversements ne sont pas spécifiques à la Colombie. Ils s'inscrivent dans un mouvement de fond qui a touché, peu ou prou, toute l'Amérique latine, dans une conjoncture politique de relative ouverture et d'espérance politique, qui contrastait avec la conjoncture de débâcle économique de la fameuse "décennie perdue", qui a épargné toutefois la Colombie jusqu'au milieu des années 1990[1]. La situation d'ordre public ne cessait pourtant de se dégrader, ce qui est paradoxal dans une période d'innovation institutionnelle aussi féconde, sous l'action du narcotrafic et des "mouvements insurrectionnels armés", c'est-à-dire la guérilla (surtout les FARC et l'ELN, qui ont refusé de retourner à la vie civile, contrairement au M19 ou à l'EPL)[2] et les mouvements paramilitaires.

---

[1] Grâce à une conjoncture marco-économique favorable, et sans doute aussi sous l'effet positif du boom de la drogue, un sujet qui a alimenté d'immenses controverses dans l'opinion publique et dans les milieux intellectuels.

[2] *Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia, Ejercito de liberación nacional, Movimento 19 de abril* et *Ejercito popular de liberación*.

Dans un contexte aussi fort, les conditions de gestion et d'aménagement des villes, qui conservaient dans le même temps des taux de croissance élevés, ont beaucoup évolué. Il nous apparaissait de plus en plus évident qu'on ne pouvait appréhender la question urbaine sans envisager sa dimension institutionnelle, à travers l'identification des systèmes et des jeux d'acteurs locaux. Bogotá constituait pour cela un champ d'investigation privilégié, et nos premières recherches ont d'ailleurs porté sur ces thèmes: le traitement des espaces périphériques soumis à une forte pression urbaine, la gestion de l'eau potable, l'étude des comportements électoraux (*cf. Vol. 1, section 3.1.1*). La thèse nous a ensuite éloigné de cette démarche, concentrant pendant trois ans nos efforts d'investigation sur le système urbain national et sur une lecture "spatiale" et dynamique de la ville, à travers l'exemple des quatre plus grandes métropoles, Bogotá, Medellín, Cali et Barranquilla. Après son achèvement en 1992 nous avons poursuivi une série de travaux sur la dynamique du réseau urbain et du territoire colombien (*Réf. IV, VI, et XVII du Vol. 2 notamment*), mais nous avons cherché à compléter cette démarche par une entrée plus proche des acteurs, de la société et des problèmes d'aménagement. Nos premières recherches ont porté sur la Colombie, à une échelle et selon une démarche encore générale (*Réf. XI à XIV du Vol. 2 notamment*), puis nos premières incursions en dehors de ce pays en 1996, au Mexique puis en Argentine, nous ont permis d'aborder les questions de développement local et de gestion urbaine dans des villes plus petites (Mérida, dans le Yucatan; Bahía Blanca et son arrière-pays du sud-ouest de la province de Buenos Aires), ce qui permettait d'y décrypter plus facilement les jeux d'acteurs que dans une grande métropole, en raison de leur plus grande accessibilité notamment. D'autres terrains d'étude nous ont permis ensuite de prolonger nos travaux sur l'action publique locale: les villes pétrolières du Casanare (1998), Jujuy et Tucumán dans le nord-ouest argentin (1998 et 1999), l'aire métropolitaine de Bogotá (2000 et 2001).

Ce parcours ne nous permet certes pas d'être exhaustifs sur une approche institutionnelle de la ville en Amérique latine, ni d'aborder l'ensemble des thèmes que cette optique recouvre, sur un espace aussi vaste et pendant une période aussi riche de réformes. Nous avons pu observer néanmoins, au delà des spécificités de contexte national, de taille des villes et de lieu, de formidables convergences dans:

- l'évolution de la **conjoncture politique**, avec partout une volonté affichée de **démocratisation** et de **décentralisation**, plus ou moins poussée selon les pays, et selon qu'on a affaire à un **système fédéral** comme en Argentine ou au Mexique, où l'échelon des provinces ou des Etats fédérés a souvent reçu ou gardé l'essentiel des prérogatives au détriment des municipes, ou à un **système centraliste**, comme la Colombie, où le renforcement du pouvoir municipal a été plus facile, au détriment des départements;
- l'évolution de la **conjoncture macroéconomique**, avec partout le même **virage néolibéral** (politiques d'ajustement structurel, privatisations des entreprises et des services publics, désengagement de l'Etat et déréglementation de secteurs autrefois contrôlés)[3] et l'ouverture des territoires aux vents de la **mondialisation**, plus ou moins favorables selon la configuration des systèmes productifs locaux et leur dotation en avantages comparatifs, avec des **répercussions** plus ou moins fortes et (dé)favorables sur le **développement local** d'une région à l'autre (*cf. Réf. VIII du Vol. 2*);
- la configuration des **systèmes d'acteurs publics**, et leur évolution dans un contexte de relative ouverture politique et sociale. Les acteurs politiques ont dû faire face à une

[3] Avec les mêmes illusions que celles signalées en France par Padioleau (1996) et Gibert (1996) sur le transfert des règles du management privé à l'action publique, laquelle est pourtant régie traditonnellement en Amérique latine par des pratiques et des références politiques qui sont aux antipodes du fonctionnement de l'entreprise.

recomposition des **pouvoirs locaux**, avec une redéfinition **verticale** du pouvoir entre la nation, la région (province, état ou département) et le municipe, et des confrontations "**horizontales**" de plus en plus fréquentes entre collectivités agglomérées au sein d'aires métropolitaines de plus en plus étendues;

- les tâtonnements et la recherche de nouvelles formes de "**gouvernance locale**" avec une ouverture de l'action publique au **secteur privé**, qui a accru son influence grâce aux réformes néolibérales, mais aussi à la **société civile**, de plus en plus structurée dans le cadre de mouvements associatifs et communautaires plus ou moins puissants et autonomes selon les pays (traditionnellement faibles en Argentine, largement contrôlés par le système corporatiste du PRI au Mexique, ils ont connu une véritable effervescence en Colombie, où ils ont été durement frappés par la violence toutefois);
- en arrière-fond, on retrouve partout les mêmes **tensions** entre les principes de la **démocratie représentative**, qui concentre l'essentiel des pouvoirs aux mains des instances élues (Gouverneurs et Assemblées régionales, Maires et Conseils municipaux) et la **démocratie participative**, qui tâche d'accorder des prérogatives de plus en plus étendues aux mouvements citoyens et à la société civile (la Colombie ayant mis en place en ce domaine, on va le voir, un grand nombre d'innovations dans ce sens);
- enfin nous avons pu identifier, dans la définition des choix stratégiques d'**aménagement urbain**, une série de problèmes récurrents, quels que soient le pays et la taille des villes, comme la **gestion** d'une **croissance urbaine** qui reste partout élevée, mais qui renvoie les collectivités locales à un dilemme entre maintenir le cap d'une **expansion périphérique** par production de logements neufs, ou privilégier désormais la **densification des espaces centraux** et la requalification du parc immobilier existant, désormais important[4]; la **politique du logement**, et notamment du **logement social**, traditionnellement faible en Amérique latine (sauf au Mexique), ce qui prive les pouvoirs publics d'un instrument fort d'intervention sur la **ségrégation socio-spatiale**, qui tend partout à s'aggraver, tout en se complexifiant à mesure que la ville se densifie; la **politique des services publics**, qui ont longtemps constitué le champ d'intervention privilégié des pouvoirs publics dans la ville, en même temps que la principale arme de **contrôle de la croissance urbaine**, en choisissant d'équiper ou non les différents quartiers, et qui deviennent aujourd'hui un enjeu social fort avec la **privatisation** des **entreprises de services domestiques** (eau potable, assainissement, électricité, téléphone…); ou encore la politique des **transports collectifs** et de la **voirie**, qui détermine largement les conditions de **mobilité urbaine**, pendulaire et résidentielle, surtout dans les grandes villes, de plus en plus congestionnées, où des politiques volontaristes fortes, comme à Mexico ou à Bogotá ont apporté parfois des solutions spectaculaires.

Cette lecture institutionnelle de la ville à été au cœur de nos recherches durant les huit dernières années. Elle occupe logiquement une place centrale dans ce volume de synthèse (Chapitres 2 à 5). La Colombie, qui reste mon principal terrain d'étude, constitue l'espace le plus étudié.

[4] Autrement dit, pour simplifier, la confrontation entre une politique de la ville par le foncier et une politique de la ville par l'immobilier. Ce dilemme se pose plus récemment en Amérique latine qu'en Europe, où le principe d'une maîtrise de la croissance spatiale des villes et d'une requalification du "stock" immobilier existant est acquis depuis plus longtemps, dans un contexte de croissance démographique et de puissance d'intervention publique très différent il est vrai.

Dans le cadre de ce Chapitre 2, on se concentrera sur deux thèmes transversaux qui sont très présent dans la recherche sur la ville mais que nous n'avions jamais eu l'occasion d'aborder directement jusqu'à ce jour, alors qu'il nous paraissent importants pour appréhender les mutations actuelles des conditions d'exercice de l'action publique et de l'aménagement des villes en Amérique latine, en Colombie comme en Argentine ou au Mexique.

Le premier est la politique **de décentralisation** et ses implications sur la **gestion des villes**, une réforme fondamentale qui a affecté peu ou prou tout le sous-continent latino américain au cours des deux dernières décennies, mais dont on ne mesure pas encore bien les effets précis, en dépit de l'abondante littérature produite sur le sujet. En s'appuyant sur une révision de la bibliographie existant sur le cas colombien, on esquissera un premier bilan de la décentralisation et de ses effets sur l'action publique municipale.

Le second thème, dans le prolongement logique du premier, est celui de la "**gouvernance urbaine**", concept qui tend à s'imposer dans le champs des études urbaines françaises, mais qui est quasiment ignoré en Amérique latine, alors même que l'objectif de la politique ambitieuse de décentralisation était de modifier en profondeur les conditions d'exercice de cette gouvernance locale. Nous nous interrogerons donc sur l'origine de ce concept et sur ses implications théoriques, en nous demandant s'il apporte une véritable innovation utile à la compréhension de la dynamique urbaine en Amérique latine, au regard des concepts qui existent déjà comme l'action publique, les gouvernements locaux (et la "gouvernabilité") ou l'aménagement urbain.

2.1. Décentralisation et action publique dans les villes colombiennes au cours des vingt dernières années

Le mot même de décentralisation, comme l'ont déjà signalé M.-F. Prévôt Schapira (1997: 120-133) et H. Rivière d'Arc (1992, citée par la précédente), renvoie en Amérique latine à un processus beaucoup plus large qu'une simple définition des rapports institutionnels entre l'Etat central et les pouvoirs locaux. La décentralisation apparaît dans ce pays comme une figure tutélaire, omniprésente dans le débat public depuis une vingtaine d'année, qui cristallise les mécontentements, les aspirations et les velléités de réformes de tous ceux qui aspirent à une révision de la conception même du politique et des relations entre l'Etat et la société: élus, responsables techniques et administratifs, intellectuels, leaders communautaires ou simples citoyens parlant depuis la "société civile"... Tour à tour apparaissent, dans les discours sur la décentralisation, mais aussi dans les réformes qui ont été menées en son nom, des principes ambitieux, complexes et parfois contradictoires: consolider la démocratie en rapprochant les décideurs de la population, mais rationaliser dans le même temps l'action publique (Prévôt Schapira, 2000: 6-7); libérer l'initiative locale et encourager la prise de responsabilité, sans se dessaisir des moyens de réguler et de contrôler la gestion qui est faite des deniers publics, pour éviter localement les débordements (corruption, clientélisme, malversations…); transférer une part croissante du budget de la nation vers les collectivités locales, mais s'assurer dans le même temps que l'utilisation qui en sera faite garantira à tous l'accès à un minimum de services et d'infrastructures collectifs; favoriser l'émergence de mécanismes de participation citoyenne, mais sans délégitimer le statut des élus et en renforçant au contraire

les conditions d'exercice de la démocratie représentative locale; respecter les revendications identitaires, régionales et communautaires tout en évitant une aggravation des inégalités territoriales (*Ibid.*); etc.

Le processus colombien de décentralisation participe d'une logique continentale, comme le montre le bilan établi récemment dans la revue *Problèmes d'Amérique Latine* sur "quinze ans de décentralisation en Amérique latine" (n° 37, 2000), mais il s'en distingue en plusieurs points:

- la Colombie, dotée d'une constitution centraliste depuis 1886, n'a pas connu les difficultés propre au système fédéral qui a compliqué le processus dans de nombreux pays de la région (Brésil, Mexique, Argentine ou Venezuela);
- la décentralisation ne s'inscrit pas dans un contexte de "sortie de dictature", mais plutôt de réforme graduelle d'un système politique bloqué par le bipartisme, qui s'était instauré pour sortir de la guerre civile des années 1950, et qui avait littéralement figé l'initiative locale;
- les réformes décentralisatrices, qui sont parmi les plus innovantes et les plus radicales de la région, se heurtent paradoxalement à une dégradation sérieuse de l'ordre public, qui exerce sur un nombre croissant de pouvoirs locaux une violente pression venant limiter sérieusement la marge de "gouvernabilité" des pouvoirs locaux.

Enclenché depuis une vingtaine d'année au moins[5], ponctué de nombreuses réformes de nature variée et de portée plus ou moins large (comme le changement de Constitution en 1991), la décentralisation a engendré une très abondante littérature en Colombie, amorcée dès le démarrage du processus (comme la référence majeure de Tirado Mejía dès 1983) et l'accompagnant de façon ininterrompue jusqu'à ce jour. Cette bibliographie volumineuse est à la fois le produit des institutions et des agents de l'Etat, qui ont très largement contribué à alimenter la débat public en exprimant le point de vue et les dilemmes "institutionnels" face à la conduite des réformes (cf. Wiesner, 1992, Contraloría General de la República, 1994, Fedesarrollo, 2001…), et l'œuvre extérieure de nombreux universitaires, chercheurs, experts, consultants, hommes politiques ou figures du mouvement associatif, de tous horizons et de toutes disciplines. Sans prétendre avoir consulté l'ensemble d'une production aussi abondante, on peut néanmoins constater que cette littérature insiste sur certains aspects de la décentralisation: droit et institutions (avec notamment l'inventaire des dispositions légales et réglementaires), répartition hiérarchique des pouvoirs et nouvelles compétences territoriales, fiscalité et finances publiques locales, évolution des conditions de prestation des services publics, conséquences politiques sur la démocratie locale…

Notre but ici n'est bien sûr pas de faire un impossible inventaire général du processus de décentralisation en Colombie, mais plutôt de voir en quoi les réformes de la décentralisation ont modifié les conditions d'exercice de l'action publique et de la gestion urbaine dans les villes colombiennes au cours des deux dernières décennies. On procédera pour cela à un rapide rappel des mesures de la décentralisation, avant d'aborder ses difficultés et son impact sur la "gouvernance urbaine".

[5] Il existe un débat en Colombie sur l'origine exacte du processus de décentralisation, dont les prémisses pourraient remonter aux réformes constitutionnelles et administratives de 1968. La plupart des auteurs considèrent toutefois l'année 1983 comme le départ du processus actuel, avec la Loi 14 de réforme de la fiscalité municipale (Blanquer, 1991, Garay, 1994).

2.1.1. Les grandes étapes de la décentralisation colombienne

On ne s'intéressera pas ici à l'interprétation strictement institutionnelle des origines et de la nature de la décentralisation, en termes de science et d'économie politique notamment, qui ont déjà fait l'objet de nombreuses et brillantes analyses (Blanquer, 2001a, Garay, 1994, Hincapié & Mesa, 2001, Trujillo, 2001…). On se concentrera sur son contenu et sur les grandes étapes de sa mise en œuvre.

Le **Tab. 2.1** fait l'inventaire des principales mesures de décentralisation sur vingt ans. La chronologie de ces lois résume assez bien les priorités et la logique qui en ont guidé la mise en œuvre. Amorcée comme une réforme fiscale, presque technique, visant à renforcer l'autonomie des pouvoirs locaux (1983), la décentralisation s'est enclenchée véritablement avec l'élection des maires (1986), réforme politique majeure et de grande portée symbolique. Son volet politique, marqué d'une volonté affirmée avec force d'accorder une plus grande place aux citoyens dans le fonctionnement des institutions a ensuite dominé les réformes, jusqu'à ce grand moment de l'histoire colombienne qu'a été l'élection d'une Assemblée constituante, dans un contexte politique tendu (guerre totale contre la mafia de la drogue, mais retour à la paix civile d'une partie de la guérilla), puis l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1991. Une période essentielle d'application de la décentralisation s'est alors engagée, avec le vote de nombreuses lois organiques en 1993-94, puis d'un second train de lois précisant les conditions de la planification urbaine locale (1997), et visant à corriger dans le même temps les premiers écueils financiers et politiques de la décentralisation (1995, 1997, 2000).

Dans son introduction à l'analyse faite par Ochoa & Restrepo (op. cit.) de la décentralisation colombienne, Prévôt Schapira (2000:6) écrivait que la décentralisation colombienne a été "*pensée comme une réforme politique destinée à remédier aux effets de la crise de légitimité de l'Etat*" et souligne à juste titre "*la logique "centraliste" de la décentralisation colombienne*", conçue et menée depuis le sommet de l'Etat. Le premier argument n'est faux, mais on ne peut pas réduire une réforme aussi importance à une simple "opération politique", car le contenu de cette réforme est plus riche. Déjà dans son analyse menée à la veille du changement de Constitution, Blanquer (op. cit.: 15) classait les réformes de la décentralisation en trois catégories principales: un processus de démocratisation, une consolidation financière des collectivités locales, et un transfert de compétences accrues du centre vers les collectivités territoriales. La suite des événements, ainsi que les analyses qui en ont été faites depuis (notamment Maldonado 1998 et 2001, Medellín *et al.*, 1998…), confirment globalement cette appréciation, tout en l'affinant. On peut dire, pour simplifier, que la décentralisation colombienne repose sur cinq axes essentiels:

- un processus de **démocratisation** et de **légitimation** des **institutions réprésentatives**, avec l'élection au suffrage universel des maires (1986), des gouverneurs (1991), et des Conseils d'arrondissements dans certaines grandes villes, comme Bogotá (1992), ou encore la lutte contre les malversations politiques et financières dans la fonction publique territoriale (1995);
- une **reconfiguration des relations entre l'Etat et la société** (Medellín *et al.*, 1998), par un renforcement des mécanismes de **participation citoyenne** (**Tab. 2.2**), qui est une aspiration forte de la société civile, de plus en plus acceptée par les élus; une évolution qui confronte le principe de démocratie participative à celui de la démocratie représentative, dans une dialectique qui peut être complémentaire ou au contraire contradictoire, selon la façon dont elle est appréhendée;

Tab. 2.1 - Les principales mesures légales sur la décentralisation et l'aménagement du territoire en Colombie (1983-2002)

Année	Référence	Titre, Contenu
1983	Loi 14	Réforme de la fiscalité départementale et municipale
1986	Acte Législatif 1	Election des maires au suffrage universel direct. Première application en 1988. Mandat de deux ans, ensuite étendu à trois ans
	Loi 12	Hausse du transfert des recettes fiscales de la nation vers les collectivités locales
	Décret 1222	Code de régime départemental. Transfert de compétences et de ressources centrales vers les départements
	Décret 1333	Code de régime municipal. Transfert de compétences et de ressources centrales vers les municipes
1987	Décret-Loi 77	Décret sur le statut de la décentralisation
	Acte Législatif 2	Réforme constitutionnelle garantissant les ressources fiscales des collectivités locales
	Loi 49	Elargissement des compétences du Maire
1989	Loi 9	Loi de réforme urbaine. Dote les Municipes de larges prérogatives en matière de gestion urbaine
	Loi 57	Création du Findeter (Fonds d'investissement pour le développement du territoire)
1990	Loi 10	Réforme du système national de santé
1991		Nouvelle Constitution Politique de Colombie. Principaux acquis en termes de décentralisation: autonomie des collectivités locales et primauté de l'échelon municipal, déconcentration de nombreuses administrations centrales, transfert des ressources centrales vers les collectivités locales
1993	Loi 60	Loi de compétence territoriale. Fixe des règles sur la gestion du budget des collectivités locales et l'affectation des ressources transférées
	Loi 99	Loi sur l'environnement
1994	Loi 128	Loi organique sur les aires métropolitaines
	Loi 134	Loi électorale et de participation citoyenne
	Loi 136	Loi de régime municipal (sur la modernisation, l'organisation et le fonctionnement des municipes)
	Loi 141	Loi sur les *Royalties* minières. Accroissement de la part des Royalties affectée aux départements et municipes miniers. Loi réformée en 2000
	Loi 142	Loi sur les services publics
	Loi 152	Loi organique sur les plans de développement
1995	Loi 190	Loi anti-corruption
	Loi 200	Code de discipline de la fonction publique
1997	Loi 358	Limite la faculté d'endettement des collectivités locales
	Loi 388	Loi urbaine (se substitue à la Loi 9 de 1989), dite aussi Loi de développement du territoire. Impose à tous les Municipes, selon leur taille, la rédaction d'un Plan (POT), d'un Plan de base (PBOT), ou d'un Schéma d'aménagement du territoire (EOT)
1998	Loi 489	Loi de démocratisation de l'administration publique
2000	Loi 617	Loi de renforcement de la décentralisation et de rationalisation de la dépense publique. Modifie la Loi 136 de 1994 et impose une cadre strict aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales
2002	*(en cours)*	Discussion de la Loi organique d'aménagement du territoire

Sources: Blanquer, 1991a, Garay, 1994, Lulle, 1997, Trujillo Muñoz, 2001 et divers.

- une **consolidation financière des gouvernements locaux**, qui est au cœur de la politique de décentralisation, et qui repose notamment sur un renforcement des ressources propres des collectivités locales (à partir de 1983), sur un transfert croissant des ressources de la nation vers la périphérie (à partir de 1986), et sur le maintien d'un encadrement des dépenses locales par une réglementation centrale (1993, 1997, 2000);
- un **transfert de compétences** accrues vers les **départements** et les **municipes** (1986, 1991, 1993, 1994), rendus autonomes par la nouvelle constitution, mais à ce titre responsables de nombreuses missions, comme la fourniture des services publics domestiques (eau potable, électricité, assainissement…), la prestation de services sociaux (éducation, santé, logement social…), la voirie, les transports et les équipement collectifs, la lutte contre la pauvreté et l'inégalité, le maintien de l'ordre public, etc;
- une incitation de plus en plus forte des villes et des municipes à mener une véritable **politique locale d'urbanisme et "d'aménagement du territoire"** (*ordenamiento territorial*, un terme quasi inconnu en début de période et qui a fait une entrée en force dans les années 1990) avec l'adoption d'abord optionnelle puis obligatoire de "Plans d'aménagement du territoire " (POT) qui intègrent à la fois le zonage urbain (c'est-à-dire la maîtrise foncière), les politiques d'urbanisme et la gestion des espaces ruraux (1991, 1994, 1997, 2002).

Les études dont on dispose aujourd'hui permettent de se faire une idée sur les résultats actuels de chacun de ces volets de la politique de décentralisation. On essayera donc de faire le point sur les résultats provisoires de cette réforme, en commençant par un des sujets qui a fait l'objet du plus grand nombre d'études.

2.1.2. Au cœur de la décentralisation colombienne, la réforme des finances publiques locales

La dimension financière de la décentralisation a été centrale à la fois dans l'œuvre législative, les débats et la production bibliographique sur le sujet, au point de donner l'impression parfois que la décentralisation se résumait à un problème d'affectation territoriale des fonds publics. En effet, pour asseoir l'autonomie des pouvoirs locaux, il fallait d'abord augmenter leurs ressources, ce qui a été fait de deux façons: en élargissant la part des recettes fiscales de la nation transférées vers les collectivités locales, et en donnant à ces dernières les moyens d'augmenter leurs ressources propres. Grâce à la loi 12 de 1986, à la nouvelle constitution, à la loi 60 de 1993 (qui définit les règles de transfert des ressources de la nation vers les départements et les municipes), et à une série d'ajustements légaux et réglementaires, les transferts du centre vers les collectivités locales n'ont cessé de progresser, passant de 26% des recettes courantes de la nation en 1993 à 46% en 2002; et d'osciller autour de 5% du PIB depuis 1996, contre 2,5 à 3% au début des années 1990 (Fedesarrollo 2001a et 2001b). Le problème est que ces transferts ont progressé plus rapidement que les ressources propres, générant une dépendance financière à l'égard de la nation qui n'a cessé de s'aggraver dans le courant des années 1990, et qui est contradictoire avec l'idée même de décentralisation, d'autant que les collectivités locales n'ont qu'une faible marge de manœuvre sur l'usage qu'ils peuvent faire de ces ressources d'origine nationale. Pourquoi les départements et surtout les municipes n'ont-ils pas réussi à générer localement plus de recettes? Essentiellement parce

qu'ils n'ont pas pu ou pas su -l'avis diverge selon les auteurs- augmenter la pression fiscale sur les ménages et les entreprises. Une polémique s'est développée en Colombie à ce propos, qualifiant de "*paresse fiscale*" l'incapacité des pouvoirs publics locaux non seulement à augmenter les impôts, mais tout simplement à les percevoir correctement. Cette accusation, contestée par certains auteurs qui font valoir que les recettes propres des municipes ont progressé plus vite que celles de la nation dans les années 1990 (Maldonado, 2000), ne manque toutefois fois pas de fondement. Il est vrai que les impôts locaux, dans un pays où le niveau des prélèvements fiscaux est historiquement faible, constituent un sujet très sensible politiquement, souvent exploité électoralement, sans parler des difficultés techniques à maintenir à jour le cadastre et le système de gestion des impôts, dans des villes en évolution rapide où la carte du foncier ne cesse de se redessiner quotidiennement. De nombreux maires répugnent à s'attaquer à ce chantier, et quand ils s'y résolvent, il n'est pas rare que le conseil municipal s'oppose à leur réforme fiscale[6].

La question des dépenses publiques locales est également au cœur du débat: elles ont progressé au même rythme que les recettes entre 1990 et 1995, puis se sont accrues beaucoup plus rapidement à partir de 1996, faisant exploser le déficit budgétaire et l'endettement des collectivités locales (Fedesarrollo, 2001a). Cette situation s'explique en partie par la crise économique qui frappe la Colombie depuis cette date et qui a vu les recettes diminuer alors que les dépenses se maintenaient, mais elle s'explique aussi par "l'inefficacité des dépenses", un terme qui, dans la comptabilité publique colombienne, désigne le déséquilibre entre les dépenses de fonctionnement[7], en hausse constante, au détriment des dépenses d'équipement. La dégradation générale de la situation financière des collectivités locales depuis le début des années 1990 n'est contestée par personne, mais les avis divergent sur le sens qu'il faut lui accorder: effet de la crise économique, qui s'est terriblement aggravée à partir de 1997, ou "raté" de la décentralisation? Les deux facteurs ont sans doute joué et de fait, après la loi 60 de 1993 qui fixait les règles de gestion des finances locales, plusieurs réformes légales et réglementaires (notamment la loi 617 de 2000) ont cherché à encadrer de façon plus stricte la gestion des budgets publics locaux: interdiction de voter un budget déficitaire, indexation des possibilités d'endettement sur le volume des ressources propres, assignation de plus en plus précise de l'affection des fonds transférés par la nation, pour garantir un minimum de services sociaux aux citoyens (éducation, santé et services domestiques notamment), etc. Sans remettre en cause le principe de l'autonomie municipale, qui est garanti par la Constitution et qui semble irréversible, ces réformes montrent en tout cas que la décentralisation s'est heurtée sérieusement, en Colombie comme ailleurs, au problème de l'autonomie financière des municipes et des départements.

[6] Les deux principaux impôts municipaux sont l'impôt foncier, le *predial*, proportionnel à leur valeur intrinsèque de tous les terrains urbanisés et tous les logements, et l'impôt sur le commerce et l'industrie.
A titre d'exemple, la ville de Bogotá a prévu de réviser l'évaluation foncière de 400.000 parcelles au titre de l'année 2002, estimant qu'au moins 240.000 d'entre elles étaient sous-évaluées, et qu'un quart au moins avaient fait l'objet de constructions non déclarées. Le Conseil districal de Bogotá, en mauvais termes avec le maire, a refusé cinq fois son projet de réforme fiscale entre janvier 2001 et mars 2002. L'administration fiscale du District estime de toutes façons que cet effort d'actualisation ne devrait permettre de combler que 5% du déficit budgétaire prévu pour l'année 2002 (*El Tiempo*, 03/04/02 et 04/04/02).

[7] Masse salariale notamment, ce qui pose le problème d'un usage éventuellement clientéliste de l'emploi public, par des élus dont les mandats sont brefs et qui sont tentés de profiter de leur charge élective pour "placer" leurs proches dans les administrations locales. Souvent dénoncées, ces pratiques sont toujours difficiles à vérifier.

2.1.3. Quelle cohérence et quelle efficacité de l'action publique locale après vingt ans de réformes décentralisatrices?

Un débat existe aujourd'hui en Colombie autour du bilan de la décentralisation et des changements que celle-ci a introduits dans la conduite des affaires locales. Une vision optimiste de la décentralisation, incarnée par exemple par J. Castro (1998), ancien ministre et ancien maire de Bogotá, qui a placé toute son action sous le sceau de la modernisation et de la décentralisation de l'Etat colombien, s'oppose à une vision critique, dominante, qui insiste sur les écueils de cette réforme, notamment financiers et politiques[8]. En réalité, comme l'a bien montré A. Maldonado (2000 et 2001), les appréciations qui sont aujourd'hui portées sur la décentralisation reposent plus sur la conviction, voire sur des "évidences précaires", que sur un examen véritablement fondé des avancées de la décentralisation, faute de données fiables pour en juger. En dehors du problème de la perte d'autonomie financière et du dérapage des dépenses qu'on vient d'évoquer, qui est bien connu car les données de la comptabilité publique colombienne permettent de l'étudier facilement, les autres effets de la décentralisation sont moins faciles à établir.

Un premier risque a été sinon écarté, du moins anticipé et en partie compensé: celui de la perte de solidarité territoriale entre grandes et petites villes, entre municipes riches et municipes pauvres. En effet une règle de péréquation prévoit que la contribution de la nation aux budgets municipaux est inversement proportionnelle à la taille des municipes, et sur l'année 1995 par exemple, la catégorie de ceux de moins de 50.000 habitants, qui représentait 38% de la population nationale, a reçu 55% de ces transferts centraux (Maldonado, 2000: 97). Une étude plus précise du DNP portant sur l'exercice 1996 a d'ailleurs montré que cette règle permettait y compris de compenser l'effet de surconcentration des populations pauvres dans les petites villes (*Ibid.*) Cette péréquation, qui ne porte que sur les ressources transférées par la nation, ne permet sans doute pas de pallier la modestie des ressources propres des municipes les plus petits, ni leurs carences en infrastructures ou en ressources humaines[9], et n'est sans doute pas suffisante pour garantir un système efficace de "solidarité territoriale". L'exemple de la gestion de l'eau potable dans l'aire métropolitaine de Bogotá (chapitre 4) nous montrera à quel point ces mécanismes font défaut, entre le district capital de Bogotá et ses "modestes" voisins, pourtant moins pauvres, en dehors de Soacha peut-être, qu'un grand nombre de municipes périphériques en Colombie. Cette règle de péréquation a néanmoins le mérite d'exister, et de limiter les méfaits d'une décentralisation qui, sans elle, aurait aggravé encore plus les déséquilibres territoriaux.

---

[8] Une partie de ces arguments critiques sont développés dans Ochoa & Restrepo (2000), principale référence récente disponible en français sur le sujet.

[9] Pour remédier au manque de compétence et à l'impréparation des élus et des fonctionnaires locaux face aux nouvelles missions qui leur incombent, de nombreux "programmes de développement institutionnel" (PDI), c'est-à-dire des actions de formation du personnel territorial et de promotion de la participation citoyenne, ont été mis en place par toutes les administrations nationales concernées de près ou de loin par la décentralisation. Kure & Sánchez (1996), qui ont toute légitimité pour en parler puisqu'elles dirigeaient respectivement "l'Unité de développement territorial" et la "Division de renforcement institutionnel des collectivités territoriales" du DNP en 1996, ont dressé un rapide bilan de ces PDI, dont elles soulignent les limites. Avec pas moins de 35 administrations centrales concernées, et des crédits importants consacrés à cette mission, les moyens financiers et humains de l'administration centrale colombienne, comme d'ailleurs ceux des collectivités locales, ont été dépensés sans compter, pour des résultats qui semblent incertains, et qui n'ont fait l'objet d'aucune évaluation sérieuse. La décentralisation n'est pas seulement une politique, c'est aussi devenu un marché, où ont été engloutis des moyens énormes…

Une autre interrogation sur les effets de la décentralisation porte sur l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de l'action publique, notamment dans la planification urbaine et l'exercice des missions qui ont été assignées aux départements et aux municipes.

L'impact de la décentralisation sur les conditions d'exercice de la démocratie locale est un sujet difficile à étudier, car il revêt plusieurs dimensions, toutes difficiles à appréhender d'un point de vue méthodologique. Le principe central de la décentralisation, celui de l'autonomie départementale et municipale semble acquis de manière irréversible par l'élection directe des maires et des gouverneurs, ainsi que par les garanties accordées par la constitution et confirmées par les lois organiques qui en ont découlé. Personne ne conteste a priori cet effet positif de la décentralisation, même si on fait remarquer parfois que l'autonomie politique ne vaut rien sans l'indépendance financière, qui se dégrade, ou que cette autonomie porte en elle des risques d'une perte de contrôle de la probité de l'action publique locale; risques qu'il convient de limiter en donnant à cette autonomie un cadre de fonctionnement assez strict. Nous verrons dans le chapitre 3 que cette autonomie est en outre porteuse d'un autre risque rarement évoqué, qui est la difficulté à mettre en œuvre des coopérations entre ces pouvoirs locaux, tant verticalement (de département à municipe) qu'horizontalement (entre municipes riverains). De l'autonomie à la "gouvernabilité", pour reprendre le terme consacré en Colombie[10], il y a un pas plus difficile à franchir. Castro (1998; cité par Maldonado, 2000) assure que "*…les départements et les municipes ont gagné en gouvernabilité, un concept de plus en plus important car il se réfère à la capacité des autorités* [locales] *à prendre des décisions qui leur permettent d'exercer leurs prérogatives et à résoudre les problèmes auxquels ils doivent faire face*", mais comme le fait remarquer Nieto (1998), l'évolution de la gouvernabilité locale est difficile à évaluer car elle n'est pas quantifiable.

Le pouvoir des maires -comme celui des gouverneurs- s'est incontestablement accru, au détriment du conseil municipal -et des assemblées départementales- notamment, car la loi 136 de 1994 accorde peu de pouvoir au conseil, même si l'action municipale doit normalement fonctionner par le biais d'ordonnances municipales votées par celui-ci, et l'essentiel des pouvoirs reviennent au maire, qui a la possibilité de gouverner contre l'avis de son conseil, au prix de procédures assez lourdes il est vrai. L'effet de cette contradiction relative de la décentralisation, qui voit le même jour élire à la tête du pouvoir local deux figures jouissant de la même légitimité démocratique, le maire et son conseil dans les municipes, le gouverneur et son assemblée dans les départements, a été peu étudié. Nieto, qui se penche sur cette question, et qui fait référence à une enquête menée par le DNP auprès de 1600 maires prenant ou quittant leurs fonctions en 1994, affirme ne pas être en mesure de tirer des conclusions précises sur ce point, tout en reconnaissant qu'une mésentente maire-conseil est préjudiciable au bon fonctionnement de la gestion municipale. L'exemple de Bogotá le montre amplement: tous les maires en charge depuis Mockus en 1995 ont gouverné en désaccord avec leur conseil, ce qui n'a cessé d'entraver leur action, par exemple dans le choix des grandes options budgétaires ou d'urbanisme.

Une opinion souvent avancée et mentionnée notamment par Maldonado (*Ibid.*) est que les maires élus depuis 1998 se sont de plus en plus affranchis des effets pervers du fonctionnement traditionnel de la vie politique colombienne, notamment l'allégeance au bipartisme et aux effets de clans, voire le clientélisme électoral, ces derniers s'étant "repliés" en quelque sorte sur le conseil municipal[11]. De fait, de nombreuses études électorales

[10] Le mot "*gobernabilidad*" a le même sens qu'en français, et diffère bien de la notion de "gouvernance", comme le montre la définition qu'en donne Nieto (1998: 199): "*Gouvernabilité s'entend comme la capacité politique pour mettre en marche les décisions de gouvernement et administrer les conflits dans le cadre de l'Etat de droit*".

[11] Une accusation sans cesse formulée par A. Mockus lors de ses deux mandats à la maire de Bogotá (1995-1997 et 2001-2003) à l'encontre du conseil districal qui lui est adverse, et qu'il qualifie volontiers de foyer de

semblent étayer cette hypothèse, montrant que le taux de participation à l'élection du maire est en général plus élevé qu'aux autres scrutins (conseil notamment, qui a pourtant lieu le même jour), que le nombre de candidatures indépendantes, de type "civique" ou "citoyen" a fortement augmenté, et que le vote d'opinion progresse régulièrement, au détriment du vote "captif" du bipartisme, faisant élire de nombreux maires au profil atypique, y compris dans les plus grandes villes (Wills, 1998, Maldonado, 2000). Déduire de cette observation strictement politique, et qui ne porte que sur un nombre limité de municipes, que l'action des maires serait aujourd'hui moins marquée par les affres du clientélisme, de la corruption et du "hiérarchisme partisan" (Medellín *et al.*, 1998), au profit d'une "démocratie par contact" (*Ibid.*) plus innovante sur le plan institutionnel est une autre affaire. Castro (op. cit.) le pense, mais les autres auteurs sont beaucoup plus réservés sur le sujet, voire convaincus du contraire (Wills, op. cit.)…

Sur le plan des politiques urbaines proprement dites les effets conjugués des politiques de décentralisation et d'aménagement du territoire -parfois difficile à distinguer tant l'une a conditionné l'autre- ont débouché sur une évolution importante qui a été l'obligation faite à tous les municipes colombiens, même les plus petits, de planifier leur développement. Les lois 152 de 1994 et surtout 388 de 1997 ont créé les "Plans d'aménagement du territoire" (POT), plans à long terme (neuf ans) équivalant aux PLU français. Cette mesure, qui confirme le caractère en partie "centraliste" de la décentralisation colombienne déjà évoqué, a été difficile à appliquer, pour des raisons politiques, car elle a déclenché localement des débats parfois très polémiques (comme le prouve l'exemple du POT de Bogotá évoqué dans le Chapitre 3); et en raison du manque de moyens financiers et humains des petites villes et de nombreux municipes ruraux, ce qui a conduit le législateur à repousser par deux fois la date limite de remise des POT, qui n'ont été achevés qu'à la fin de l'année 2001 dans certains cas. Malgré ces difficultés et malgré le gaspillage de temps et de moyens qu'a représenté parfois l'élaboration des POT, la plupart des auteurs soulignent le caractère positif de cette mesure, qui a contraint la totalité des municipes à réfléchir sur leurs perspectives de développement à long terme, et à rendre publics les résultats de cette réflexion.

L'autre exemple le plus fréquemment cité à propos de l'efficacité de l'action publique locale à gérer les nouvelles prérogatives attribuées par la décentralisation est peut-être celui des services publics domestiques (eau, électricité, assainissement…) et sociaux (éducation, santé…). Cet enjeu central sera repris et développé dans les chapitres 4 et 6, à travers l'étude de deux exemples régionaux très contrastés: l'aire métropolitaine de Bogotá et les villes pétrolières du Casanare. Les études systématiques sur l'évolution de la couverture éducative, sanitaire et en services domestiques depuis le début de la décentralisation sont peu nombreuses, et leurs conclusions sont ambivalentes (pour l'exemple de l'eau potable, on peut se reporter à l'enquête de M.M. Maldonado, 2001): on voit globalement l'offre élémentaire se maintenir ou progresser presque partout, ce qui tendrait à indiquer, comme le fait remarquer A. Maldonado (1998 et 2000), que les gouvernements locaux ont réussi à faire face, dans des conditions souvent difficiles sur le plan institutionnel et financier, aux principales fonctions qui leur avaient été assignées. Un indicateur indirect de ce progrès et la diminution régulière, entre le milieu des années 1980 et la fin des années 1990, des *paros cívicos* -les mouvements de protestation urbaine- motivés par le problème des services publics (Maldonado, 2001). Pourtant, de nombreuses études de cas montrent que cette amélioration tendancielle de l'offre

---

corruption, de clientélisme ou d'archaïsme politique, pour discréditer son image. Le même schéma se reproduit dans de nombreuses villes, mais l'accusation est partiale, et on ne peut la prendre sans plus de fondement, tout en constatant que des auteurs comme Nieto vont dans le sens de cette hypothèse.

de services publics ne va pas sans heurts: les municipes sont souvent contraints d'affecter des sommes considérables dans l'éducation, les services domestiques et la santé, au détriment des autres dépenses, et au point de compromettre parfois l'équilibre des finances locales, sans parvenir toujours à garantir la qualité des services fournis (cf. Chap. 4 sur le cas de l'eau potable dans la Savane de Bogotá).

Enfin on ne terminera pas ce rapide examen des conditions de "gouvernabilité locale" sans évoquer le grave problème de la situation de l'ordre public intérieur, qui n'a cessé de se dégrader depuis le début du processus de décentralisation, du fait du pourrissement de la conjoncture politique nationale et de l'aggravation du conflit armé entre l'Etat et les mouvements subversifs, cette "guerre sale" que dénonce D. Pécaut depuis une vingtaine d'année (1999 et nombreuses autres références), qui n'est pas une "guerre civile" mais bien une "guerre contre la société", qui voit les élus et les acteurs locaux au premier rang des victimes. En effet, la violence se développe partout, et les mouvements insurrectionnels armés, présents dans une majorité de municipes depuis le milieu des années 1990, ne cessent d'étendre leur emprise territoriale. On ne compte plus les municipes subissant directement la pression de la guérilla ou des groupes paramilitaires, ni les élus locaux (maires, conseillers, gouverneurs, représentants…) assassinés, enlevés, ou ayant dû renoncer à l'exercice de leur charge, ou encore les municipes en situation de vacance du pouvoir. Plusieurs auteurs ont essayé de faire le point sur le coût financier de cette violence[12], et plus précisément son impact sur les finances publiques locales (Nieto, op.cit.). S'appuyant sur différentes sources de seconde main, Nieto montre que les détournements de fonds publics par la guérilla, par définition impossibles à quantifier avec précision, et plus importants dans les municipes miniers (où les *royalties* versées aux collectivités locales aiguisent d'autant plus l'appétit des mouvements subversifs qu'il s'agit de petites villes et de départements périphériques, plus vulnérables), pourraient tourner autour de 14 à 15% du budget de l'Arauca, un département pétrolier, et 2 à 8 % de celui des municipes du Nariño, un département qui ne l'est pas. On pourrait bien sûr discuter la validité de ces chiffres, mais les faits sont là: les conditions d'exercice du pouvoir local se sont nettement dégradées depuis le début du processus de décentralisation, non comme une conséquence directe et négative de celui-ci, mais tout simplement en raison du conflit armé colombien, qui ne donne à ce jour aucun signe de rémission, hélas.

2.1.4. Décentralisation, démocratie locale et participation citoyenne

Le débat sur les acquis et les difficultés de la décentralisation porte aussi sur son volet "citoyen", c'est-à-dire sur l'efficacité des mesures prises pour stimuler les formes de participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques locales, et contribuer ainsi à "reconfigurer les relations entre l'Etat et la société", pour reprendre la formule ambitieuse de Medellín (op. cit.). Les principales références qui permettent de tirer un premier bilan sur l'action menée dans ce domaine depuis le début des années 1980 sont: Ceballos & Martin (2001), Maldonado (2001) et Lulle pour le cas de Bogotá (1997 et 2002).

[12] Récemment en Colombie, Gaviria & Vélez, 2001, et Sánchez & Nuñez, 2001, et en France, Pécaut, op. cit. Pour une bibliographie plus complète sur ce sujet, on pourra se reporter à Pissoat & Gouëset, 2002, *réf. XIX du Vol. 2*.

Comme le signale Maldonado (2000), une vision un peu romancée du municipe "école de démocratie" grâce à la décentralisation et aux réformes "participatives" citoyenne circule parfois en Colombie. Cette image, ambiguë, est soigneusement entretenue par les discours officiels, comme un reflet de la capacité de l'Etat à se moderniser et à s'ouvrir sur la société civile, une faculté et une légitimité que lui conteste la guérilla, voire une partie de l'opinion publique. Naturellement, cette image entre aussi en résonance avec ce qu'on pourrait appeler "le vent de Porto Alegre" (du nom de la ville brésilienne où a été instauré le premier "budget participatif", qui sert de référence dans toute l'Amérique latine), un vent qui souffle en réalité le chaud et la froid, puisque d'un côté on assiste à une réelle mobilisation des milieux populaires et des mouvements citoyens pour prendre une part active à la gestion urbaine, en Colombie comme au Brésil, mais de l'autre on a aussi le sentiment, comme le rappelle avec pertinence Lulle (2002:152), que cette participation citoyenne que les grandes organisations internationales appellent de leurs vœux sert d'alibi à l'autre volet de la *good governance*, qui consiste à réduire lentement mais sûrement le rôle de l'Etat, avec les risques que l'on sait (*cf. infra 2.2*).

Pourtant, l'œuvre législative et les initiatives colombiennes en matière de participation citoyenne locale sont nombreuses et parfois très innovantes, comme le **Tab. 2.2** permet d'en juger. Cet inventaire, qui se limite ici à l'échelon municipal (celui où ont été prises les initiatives les plus nombreuses et les plus importantes) reprend en le simplifiant ceux établis par Ceballo & Martin (2001) et par Maldonado (2001), qui recensaient dans le détail un nombre encore plus important d'institutions et de mesures à caractère participatif prises entre 1986 et 2000.

Tout n'a bien sûr pas la même importance dans cette liste. Plusieurs de ces mesures s'apparentent à un simple "toilettage" dans la composition des conseils d'administration et les comités de gestion divers, où la "représentation citoyenne", très limitée, est surtout symbolique, et a peu d'incidence dans la gestion des institutions concernées (cas des entreprises de service public par exemple). L'intérêt repose d'ailleurs parfois plus dans la création de ces instances, quand elles n'existaient pas, et sur les perspectives qu'elles ouvrent en matière de dialogue interinstitutionnel, que dans l'instillation d'une dose de participation citoyenne, en réalité bien marginale: conseils de développement rural, conseils territoriaux de planification (qui peinent d'ailleurs à se constituer), comités locaux sur la santé, la sécurité sociale, instances locales de sécurité, forums municipaux sur l'éducation...

D'autres mesures, d'ailleurs pas toujours appliquées, modifient peu le fonctionnement antérieur des institutions concernées: publicité des plans d'investissement, conseils ouverts et audiences publiques. Naturellement, on remarquera au passage qu'une "bureaucratie de la participation" se met aussi en place, avec des fonds spéciaux, une direction nationale (non mentionnée sur ce tableau), et de nombreuses institutions ou services[13].

[13] Ce qui nous renvoie à la remarque déjà faite à propos du texte de Kure & Sanchez (op. cit.), sur l'ampleur des sommes et des ressources humaines englouties dans les "programmes de développement institutionnel" et l'accompagnement du volet participatif de la décentralisation.

Tab. 2.2 - Institutions et mesures municipales chargées de promouvoir et d'intégrer la participation citoyenne

INSTITUTIONS PARTICIPATIVES MUNICIPALES	Date	Obligation
Action communale ou locale		
• Junte d'action communale (JAC)	1958	Non
• Junte administrative locale (JAL)	1986	Non
Aménagement et urbanisme		
• Conseil consultatif d'aménagement	1997	Oui
• Conseil municipal de planification	1994	Oui
Communauté indigènes et noires		
• Conseil communautaire des communautés noires	1993	Non
• Conseil consultatif de planification des territoires indigènes	1994	Non
Contrôle et audit social		
• Comité de développement et de contrôle social des services publics	1994	Oui
• Junte de vigilance des services publics	1994	Non
• Inspection citoyenne (*veeduría*)	1994	Non
Culture, sport, loisirs		
• Maison de la culture	1997*	Non
• Conseil municipal de la culture	1997	Oui
• Junte municipale des sports	1983	Oui
• Service des radios communautaires	1995*	Non
• Télévision communautaire	1995*	Non
Développement rural		
• Conseil municipal de développement rural	1993	Oui
Economie solidaire et communautaire		
• Entreprise solidaire et communautaire	1998*	Non
Education, jeunesse		
• Association des pères de famille	1994*	Oui
• Forum éducatif municipal	1994	Oui
• Gouvernement scolaire	1994	Oui
• Junte municipale d'éducation	1994	Oui
• Procureur étudiant	1994	Oui
• Conseil municipal de la jeunesse	1995	Oui

INSTITUTIONS PARTICIPATIVES MUNICIPALES	Date	Obligation
Environnement		
• Audience publique d'attribution des licences environnementales	1993	Non
• Conseil municipal environnemental	1993	Oui
Logement		
• Junte communautaire du logement	1987	Non
Participation citoyenne		
• Comité municipal d'intégration et de dvpt. communautaire	1992	Oui
Santé		
• Association des usagers de la santé	1990*	Non
• Comité d'éthique hospitalière	1994	Oui
• Comité de participation communautaire à la santé	1990	Oui
• Conseil municipal de sécurité sociale et de santé	1993	Oui
• Entreprise solidaire de santé	1998*	Non
Sécurité, convivialité		
• Commission municipale de police et de participation citoyenne	1993	Non
• Conseil d'inspection citoyenne	1994	Oui
• Conseil municipal de la paix	1998	Non
• Front de sécurité locale	1993	Non
• Service communautaire de vigilance et de sécurité privée	1994	Non
Divers		
• Foyer communautaire de bien-être	1993*	Non
• Comité local de prévention des risques	1998*	Oui

MESURES PARTICIPATIVES MUNICIPALES	Date	Obligation
Référendum et consultation populaire	1986, 1994	Non
Etablissement de contrats avec la communauté	1986, 1994	Non
Publicité des plans d'investissement municipaux	1993	Oui
Vote "programmatique" et révocation des mandats électifs	1994	Non
Obligation de promouvoir la participation et de former les citoyens	1994	Oui
Démocratisation des administrations publiques	1998	Oui
(sous forme d'audiences publiques notamment)		

Source: Ceballos & Martin (2001) et Maldonado (2001) * Existait auparavant, sous une autre forme

Plusieurs mesures néanmoins se détachent par leur importance, bien que leur application pose problème. Les mesures "consultatives" que sont les référendums et les consultations populaires, ou encore le "vote programmatique"[14] et la révocation des mandats électifs, sont une réelle innovation, car rien de tel n'existait auparavant dans le système politique colombien. Ces innovations n'ont pourtant pas montré leur efficacité jusqu'à aujourd'hui: aucun référendum, consultation ou proposition de loi à l'initiative d'un collectif de citoyens n'a encore réussi à réunir le nombre suffisant de signatures, les seules -et rares- consultations municipales qui ont été réalisées l'ont toutes été à l'initiative des maires ou des conseils, qui en ont fait un usage "plébiscitaire" (et publicitaire), et aucun élu n'a encore été révoqué à ce jour sur demande "citoyenne", alors que les révocations par décision de justice sont courante (Maldonado, 2001: 32).

Les Juntes administratives locales (JAL), créées par la loi en 1986, et destinées surtout aux grandes villes -elles ont été constituées à Bogotá par J. Castro en 1992 dans chacun des 20 arrondissements du DC- sont des instances constituées "d'édiles" élus par les citoyens lors des élections municipales, et dotées d'un rôle essentiellement consultatif: leur principale mission étant l'élaboration d'un "plan de développement local". Conçues pour occuper le vide existant entre l'échelle de la ville et celle du quartier, leur mission est à la fois "ascendante" (faciliter l'expression de la volonté populaire par la voix des édiles élus par secteurs géographiques) et "descendante" (décentraliser l'action publique municipale). Cette ambiguïté les dessert. Comme l'indiquent Ceballos & Martin (op. cit.: 152), les JAL souffrent d'un discrédit tant auprès des conseils municipaux, qui se méfient de cette concurrence et refusent de leur transférer une partie de leurs compétences (et qui ont opposé pour cette raison un veto à leur création dans de nombreuses villes), qu'auprès des organisations populaires, car elles ne sont pas des organisations communautaires, mais plutôt des instances municipales décentralisées, qui se sont surimposées à une forme d'organisation communautaire préexistante à l'échelle du quartier, les Juntes d'action communale (JAC), qui perçoivent elles aussi les JAL comme des concurrentes, et qui en général les ignorent.

Les JAL sont parfois considérée comme une mesure improvisée de la décentralisation, qui a du mal à trouver leur place dans le fonctionnement du pouvoir dans les grandes villes, comme l'a bien montré Lulle (1997 et 2002) à propos de Bogotá. Constituées à l'initiative du Conseil, elles ont du mal à s'affranchir de l'autorité du maire, qui leur accorde le budget de fonctionnement qu'il veut (les JAL de Bogotá ont géré jusqu'à 10 % du budget du DC), et qui est libre de tenir compte ou non de leur avis. Le maire a également le pouvoir de choisir, à la tête des JAL, les "maires d'arrondissement", sur une liste de trois édiles proposés par ces dernières. Sans doute manque-t-on encore de recul pour analyser l'activité de ces JAL, mais on a déjà pu constater, comme le font Ceballos & Martin (op. cit.) et Lulle (idem), que les JAL, par leur mode d'élection et par leurs pratiques, identiques à ceux du Conseil, reproduisent des règles de fonctionnement proches de celles qui prévalent dans les instances électives ordinaires: un contrôle assez étroit des partis politiques traditionnels (le poste d'édile étant souvent perçu comme un tremplin pour le Conseil municipal), surtout dans les quartiers populaires, et une gestion non exempte de clientélisme et de corruption. L'analyse minutieuse faite par Lulle du fonctionnement des JAL à Bogotá semble indiquer qu'après une période initiale mêlée d'espoirs et d'incertitudes, les JAL ont été récupérées par le jeu politique traditionnel, et elles apparaissent aujourd'hui davantage comme une instance représentative supplémentaire que comme un lieu de participation et d'expression citoyennes. Les suspectant des mêmes travers que le Conseil municipal, le maire E. Peñalosa leur a d'ailleurs retiré en

[14] Obligation faite aux candidats de soumettre un programme aux électeurs, et possibilité donnée aux citoyens, réunis en un collectif équivalent au moins à 40% du nombre de suffrages exprimés, de demander la révocation des maires et des gouverneurs en cas de non respect de ce programme, ou en cas d'insatisfaction populaire (Art. 6 de la Loi 134 de 1994).

1998 la gestion du budget qui leur était confié auparavant, ce qui a provoqué de vives tensions entre les JAL et l'administration centrale du DC tout au long de son mandat.

La dernière figure originale est celle de l'inspection citoyenne de l'action publique (*veeduría*), introduite par la Constitution de 1991 et mise en place par la loi de régime municipal en 1994, qui a prévu également une procédure spécifique pour le contrôle des finances municipales, complétée en 1999 par la création de conseils départementaux de contrôle de la dépense des fonds publics. Le contrôle de l'action publique en général, et des dépenses publiques en particulier, constitue une préoccupation forte et ancienne dans la vie politique colombienne, pour lutter contre les malversations et les détournements de fonds publics. Cette préoccupation est devenue une priorité absolue avec la décentralisation, en vertu d'un adage simple: pas d'autonomie sans responsabilité ni transparence de gestion. L'instauration d'un "contrôle citoyen" doit donc être replacée dans le cadre plus large d'un renforcement des procédures de contrôle de la gestion municipale et départementale, dont certaines ont déjà fait preuve d'une relative efficacité: audit externe obligatoire des bilans financiers et vérification des comptes publics par la *Contraloría*, instauration de la figure du *personero* à l'intérieur de l'administration municipale chargé de contrôler la conformité de l'action municipale…; sans compter les procédures judiciaires ordinaires engagées en cas de litige, un recours fréquent en Colombie. Généreux sur le principe, ce contrôle citoyen paraît lui aussi entrer difficilement dans les pratiques de la politique locale en Colombie, car un contrôle efficace est une action lourde et difficile à réaliser techniquement, qui ne cadre d'ailleurs pas avec les objectifs de la plupart des mouvements citoyens, pour lesquels le contrôle de la gestion locale n'est que rarement un objectif central. Deux autres facteurs paraissent limiter a priori l'efficacité du contrôle citoyen: la dépendance totale à l'égard de l'institution contrôlée pour l'accès aux sources, et la pression morale qui pèse sur les citoyens qui voudraient éventuellement vérifier la probité de l'action des responsables politiques. De l'avis de Ceabllos et Martin (op. cit;), les *veedurías*, pourtant nombreuses dans les grandes villes, n'ont pas encore, sauf exception, montré une grande efficacité dans l'amélioration du contrôle de l'action publique et de la gestion des finances locales. La recension qui est faite par Lulle (2002) du contrôle fiscal civique mené en 1998 dans un arrondissement populaire du sud de Bogotá, Rafael Uribe Uribe, confirme l'extrême difficulté pratique à mener un contrôle précis, et les risques d'instrumentalisation qui peut être faite de cette opération par les différents acteurs intervenant dans la gestion d'un arrondissement.

Au total, les rares études qui tentent de faire le bilan des innovations colombiennes en matière de développement de la participation citoyenne à vie démocratique locale et à la gestion urbaine sont plutôt réservées sur le bilan de ce volet de la politique de décentralisation, même si globalement on juge qu'il est plutôt positif. L'intégration de mécanismes de démocratie participative dans les institutions de la démocratie représentative semble acquis de façon irréversible, les mouvements citoyens ont gagné la reconnaissance et la légitimité d'un acteur du développement local à part entière, ce qui constitue un tournant incontestable dans l'histoire politique colombienne, et un succès au regard de l'esprit des réformes décentralisatrices. Mais les efforts déployés pour mettre en pratique de façon efficace ces principes, coûteux en ressources financières et humaines, paraissent encore insuffisants, au vu de l'information dont on dispose, elle-même trop rare.

En réalité, comme l'écrit si justement Maldonado (2000), l'enthousiasme un peu illusoire qui était si présent au début des années 1990 dans tous les milieux engagés dans le processus de décentralisation (élus, fonctionnaires territoriaux, chercheurs, responsables associatifs…) souffrait sans doute d'une méconnaissance -ou d'une prise en compte insuffisante- des

mécanismes du pouvoir local, qui restent l'objet d'une âpre lutte d'influence au sein des institutions de la démocratie formelle (maires, conseils et instances territoriales supérieures, départementales et nationales) et de la technocratie locale.

De plus, les réformes participatives se sont heurtées sur une contradiction que Lulle (2002) résume avec justesse: conçues "d'en haut" comme un élément parmi d'autres au sein d'un projet plus large de rationalisation de l'action publique, elles se heurtent aux attentes et au mode de fonctionnement des mouvements citoyens, par définition mobilisés sur des intérêts et des actions conjoncturels, peu institutionnalisés, et non destinés à perdurer une fois les revendications satisfaites, qui peinent à s'inscrire dans une logique de "cogestion" à long terme. La capacité des acteurs institutionnels et participatifs à surmonter cette contradiction sera décisive dans le succès ou l'échec de ce volet de la politique colombienne de décentralisation.

2.2. La "gouvernance", nouveau concept ou nouveau mirage?

La littérature colombienne sur la décentralisation s'intéresse beaucoup, on l'a vu, à la notion de "gouvernabilité". Elle ignore presque en revanche un terme voisin, qui est entré en force dans les débats français, notamment, et ce n'est pas une coïncidence, à propos de la décentralisation. Le terme de "gouvernance", comme son cousin la "mondialisation" -ou la "globalisation" si l'on veut insister sur l'origine anglo-saxonne du terme- semble s'être imposé en France avec le même succès, une décennie plus tard. Le numéro spécial sur la ville du *Courrier du CNRS* de 1994 (Rennes, 1994), à l'initiative du PIR-Villes et qui consacre un gros dossier d'une quinzaine d'articles au "gouvernement urbain", ignore encore le concept, tout en abordant la question des "nouveaux modes de gouvernement" et notamment certains éléments qui feront plus tard la fortune de la "gouvernance". Le terme, plus volontiers employé dans les sciences politique (Le Galès, 1995) ou juridique au départ, déborde progressivement dans les milieux de l'urbanisme, de l'expertise territoriale et de l'économie spatiale[15]. Ascher en fait l'idée force de la conclusion de son *Métapolis* (1995), et le terme se diffuse rapidement dans les milieux spécialisés vers cette date; il fait par exemple son entrée en première page d'un ouvrage centré sur la question en 1997, mais qui se donne encore pour titre "*Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*" (Godard, 1997).

La gouvernance est le type même du "concept global", apparu en Angleterre dans la littérature économique, adopté au sein des grands organismes internationaux et largement diffusé à partir de là, dans les pays anglo-saxons, en France, en Allemagne[16] et ailleurs, avec un peu plus de mal toutefois dans le monde hispanophone (où le néologisme "*gobernanza*" a du mal à s'imposer face au terme de "*gobernabilidad*", dont le sens initial est différent on l'a vu), et adopté par différentes disciplines: la sociologie, la science politique, l'économie, la géographie et l'aménagement…

Comme avant lui le terme de mondialisation, la gouvernance s'est imposée en France dans une certaine confusion sémantique, dans un champ lexical déjà riche de l'action publique, du

[15] Il était encore absent de deux synthèses majeures d'économie spatiale française parues en 1994: *Encyclopédie d'économie spatiale*, de J.-P. Auray *et al.* (1994) et *Economie urbaine et régionale* de M. Polèse (1994).
[16] On pourra se reporter sur ce point à l'excellente mise au point de R. Mayntz (2001) sur la "*Steuerungstheorie*".

gouvernement urbain, de l'aménagement et de la gestion urbaine, voire même de la régulation territoriale… Souvent limité en France, délibérément ou implicitement, au champ de l'action publique et de la gestion des territoires (surtout les villes), la gouvernance intègre plus rarement les références à la "*corporate*" ou à la "*good*" *governance*, pourtant à l'origine du concept. Depuis son apparition, le terme a fait fortune dans les médias et la communication politique, s'imposant avec la même force et la même imprécision que la mondialisation dix ans plus tôt, et perdant de ce fait une partie de sa valeur heuristique. Alors la gouvernance, mode ou concept? La communauté scientifique francophone semble partagée sur la pertinence du terme et sa "valeur ajoutée" pour la compréhension des dynamiques territoriales et des politiques publiques: certains n'ont pas hésité à se l'approprier, à le revendiquer parfois, en l'adaptant à la réalité française (Ascher, 1995, Le Galès, 1998, Bourdin, 2000a, …), alors que d'autres sont plus critiques, voire défavorables à son usage (Osmont, 1998, Lorrain, 1998, Padioleau, 2000…). Dans ces conditions, un exercice de "déconstruction"[17] nous semble intéressant, pour voir l'intérêt et les limites d'un terme qui risque fort de s'imposer durablement dans le langage courant…

2.2.1. Un terme d'origine économique et de facture "globale", non dénué d'ambiguïté idéologique

Le terme anglais de *governance* est apparu en plusieurs étapes[18]. On cite habituellement l'origine économique du terme comme étant la première, la *corporate governance* qui, s'appuyant sur les écrits de R. Coase (*The nature of the firm*, 1937) et d'O. Williamson (1970), vise à diminuer les coûts de transaction et désigne l'ensemble des "*dispositifs mis en œuvre par une entreprise pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres, protocoles internes lorsque la firme est intégrée, ou contrats, partenariats, usage de norme lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants*" (Lorrain, 1998). Limité au monde des entreprises, son usage est en vogue dans les années 1980 dans les écoles de management.

Il fait ensuite une percée au Royaume Uni dans le domaine de l'économie et de la science politique pour désigner sous un terme générique les réflexions menées sur les recompositions du pouvoir local sous le gouvernement Thatcher, qui en a limité les prérogatives, officiellement pour lutter contre son inefficacité et ses coûts élevés de fonctionnement, mais aussi pour limiter l'influence de ce qui lui apparaissait trop souvent comme des bastions de l'héritage travailliste, et pour mettre en œuvre son programme de privatisation des services publics, sous le contrôle d'agences de régulation centralisées. Les termes de *governance* et de *urban governance* s'imposent alors, dans les années 1980, pour désigner les changements dans les formes de gestion du pouvoir local.

Presque simultanément, à la fin des années 1980, les références à la "*global governance*" et à la "*good governance*" se développent dans la sphère des Nations unies -Banque mondiale et FMI notamment- appliquées au champ des relations internationales et de la science politique

[17] Un terme qui a connu le même effet de mode, et présente pourtant la précision et la simplicité des grands concepts. Selon E. Roudinesco, le terme de déconstruction, emprunté à l'architecture, et utilisé pour la première fois par J. Derrida en 1967, *"...signifie déposition ou décomposition d'une structure. Dans sa définition derridienne, il renvoie à un travail de la pensée inconsciente […] qui consiste à défaire sans jamais le détruire un système de pensée hégémonique ou dominant..."* (Derrida & Roudinesco, 2001: 11).

[18] On s'appuiera notamment dans cette mise au point sur les excellentes synthèses de Holec, 1999 et Holec N. & Brunet-Jolivald G., 1999, et sur les références citées dans ces synthèses.

(Osmont, 1998). L'idée est alors de définir les critères d'une "bonne" gestion des affaires publiques; le respect de ces critères étant notamment utilisé comme condition préalable à l'attribution d'une aide financière internationale. Ces deux termes, qui procèdent clairement d'une transposition du concept de *corporate governance* dans le domaine de l'action publique, n'est pas neutre idéologiquement, et mérite qu'on s'y arrête un instant.

La *global governance*, qui s'applique surtout aux relations internationales, tire les conséquences du nouvel ordre international et de l'effondrement des alternatives de développement extérieures à celles du "Premier monde", qui ont échoué dans l'ancien bloc socialiste, mais aussi dans le Tiers monde, et notamment en Amérique latine, où le modèle "substitutif" et protectionniste a été abandonné partout dans les conditions chaotiques que l'on sait, et où les difficultés de la transition démocratique tiendraient notamment à l'inefficacité des systèmes politiques et des gouvernements locaux: interventionnisme, bureaucratie, clientélisme, corruption… Cette victoire apparente du "modèle occidental" de développement a encouragé les organisations internationales à se doter d'institutions et d'organes de communication[19] produisant, dans un sens très normatif, une abondante littérature pour définir la fonction de l'Etat -et ses limites- dans le développement économique national et local. La nouvelle gouvernance, d'inspiration clairement néolibérale, invite les gouvernements à faire preuve de plus de rigueur, de démocratie, et de retenue, en associant davantage de nouveaux acteurs (secteur privé, société civile, mouvements citoyens), et en intégrant de nouvelles préoccupations, "globales" et "altruistes" (comme le respect des droits de l'homme, le respect des minorités, la défense de l'environnement et la recherche d'un développement durable…) dans la conduite des affaires publiques. Des critiques se sont rapidement élevées contre un programme aussi louable que suspect (notamment Smouts et Valaskasis, cités par Holec, 1999), en réalité utopique, technocratique (et par trop "*bottom up*"), marqué idéologiquement par le libéralisme, alors triomphant, ethnocentrique voire "impérialiste", culturellement et politiquement, qui prétendait imposer le modèle politique et économique anglo-saxon au reste du monde, sans tenir compte des spécificités locales[20].

La *good governance*, analogue dans son origine et dans son esprit à la précédente, se destine plus spécifiquement, dans le langage onusien, aux pays du Sud, pour l'attribution de crédits d'aide au développement notamment. C. Hewitt (1998) en retrace le cheminement. Partant du principe que les échecs répétés des réformes économiques d'inspiration libérale dans le Tiers monde dans les années 1980 ne signifiaient pas l'échec du modèle en soi, mais plutôt des erreurs et des difficultés dans l'application du modèle, il devenait important, comme préambule au succès des réformes économiques proprement dites, de remédier à ces lacunes, d'ordre politique et institutionnel: bureaucratie et inefficacité administrative, corruption et clientélisme, formation inadaptée et compétences limitées des professionnels en charge des affaires publiques, priorité insuffisante donnée à la lutte contre la pauvreté et l'iniquité comme préalable au développement, etc. Présentées souvent comme des réformes à caractère technique, les règles de la bonne gouvernance sont énoncées et s'abritent derrière des formules simples et généreuses, telles que "la lutte contre la pauvreté" (ou l'inégalité), ou "les services publics pour tous", pour prôner ensuite des réformes institutionnelles allant toujours dans le

[19] Comme la "Commission sur la gouvernance globale" créée en 1992 au sein de l'ONU, ou l'*Instituto internacional de gobernabilidad* créé avec l'appui du PNUD, qui siège à Barcelone.

[20] Un problème inhérent à l'existence même des grandes organisations internationales issues des accords de Bretton Woods, si l'on en croit le travail de "déconstruction anthropologique" du développement mené par A. Escobar (1998), car leur fondation même et la référence constante à un "modèle" de développement est fortement teintée d'ethnocentrisme et de paternalisme.

sens d'un désengagement de l'Etat[21]. Les règles de la bonne gouvernance rapportées par M.-C. Smouts (*Ibid.*) sont à priori imparables: l'instauration d'un Etat de droit qui garantisse la sécurité pour tous et le respect des lois; la gestion correcte et équilibrée de la dépense publique; la responsabilité ("*accountability*") des hommes politiques face aux citoyens; la transparence de la gestion du secteur public et le libre accès des citoyens à cette information. Elles sont assorties de recommandations de la même veine, telles que la moralisation de la vie politique, la lutte contre la corruption, la modernisation du secteur public et notamment du système de comptabilité publique, la décentralisation et la privatisation des services publics. La conception qui est derrière, et qu'on peut résumer à travers la formule, "*less government, more governance*", est toujours de limiter le rôle de l'Etat, et de stimuler le rôle de la société civile et du secteur privé. L'exemple des recommandations faites à la Commission nationale de régulation de l'eau potable en Colombie par le Rapport Spiller (Chapitre 5), qui placent la privatisation et la rupture des monopoles comme préalable et solution principale aux problèmes des services domestiques en Colombie en est un bon exemple. En réalité, derrière la générosité affichées dans ces principes, on retrouve les mêmes limites que pour la *global governance*: l'imposition unilatérale et non concertée d'un modèle ethnocentrique et marqué idéologiquement, qui tend à délégitimer a priori aux yeux des citoyens les politiques menées par les gouvernements nationaux et locaux; autrement dit "*…un contrat établi de manière extra-territoriale entre un organisme multilatéral, au nom d'une logique de développement exogène, et un gouvernement national qui agit de manière technocratique*" (Osmont, 1998), de sorte que "*...le concept de* [bonne] *gouvernance est lié à ce que les organismes financiers ont fait de lui: un instrument idéologique pour une politique d'Etat minimum*" (Smouts, 1998).

La "gouvernance" ne serait-elle donc, en définitive, qu'un slogan -et une utopie- plutôt qu'un concept scientifique, comme tendent à le faire croire les critiques qui précèdent? Dans ce cas, l'affaire serait entendue: inutile de s'en encombrer, pour reprendre les termes d'un débat français (*cf. infra*). Mais la réalité est plus complexe, car au delà de l'usage relativement simpliste de ce terme dans les arcanes onusiennes, l'appropriation qui en a été faite dans les milieux scientifiques francophones de l'aménagement et de la science politique mérite un détour.

2.2.2. La "gouvernance urbaine", version française.

La gouvernance mérite-t-elle qu'on s'en encombre, comme le suggère Bourdin, ou vaut-il mieux s'en débarrasser, comme le propose Padioleau, dans un numéro spécial de la revue *Espaces et sociétés* consacré à ce dossier (n° 101-102, 2000), ce qui résume assez bien la controverse provoquée par ce concept en France?

La notion de gouvernance a pénétré inégalement les différents champs des sciences sociales en France: entré précocement et massivement dans ceux de la science politique (réf. déjà citées) et du management public, il a également affecté l'urbanisme et l'aménagement du territoire (idem), et sans doute un peu moins la géographie. Le *Dictonnaire critique* [pour] *repenser la territoire* de la DATAR (Wachter, Bourdin *et al.*, 2000) lui accorde une entrée dans sa table des matières, tandis que le *Vocabulaire de la ville* (Dorier-Apprill, 2001) ne

[21] Un bon exemple est celui des consignes données par le directeur de l'Institut interaméricain du développement social pour "réformer l'Etat" au nom des "défis sociaux de l'an 2000" (Kliksberg, 2000), ou, dans la même veine, l'article d'A. Costafreda (2001) sur "le rôle des institutions de l'Etat dans la lutte contre la pauvreté".

connaît que la gouvernance "urbaine", à laquelle il ne consacre qu'une sous-item d'une page, enfin *L'état des savoirs* [sur] *la ville et l'urbain* (Paquot, Lussault & Body-Gendrot, 2000), comme *La richesse des régions*, le précis de géographie socio-économique de G. Benko et A. Lipietz (2000), ne lui concèdent aucun développement spécifique.

Les différentes définitions qu'on trouve de la gouvernance dans les textes français ont en commun d'insister sur sa dimension urbaine, appliquée à la situation française, avec l'idée que les villes sont devenues de grandes organisations complexes, affectées par un mouvement simultané de fragmentation (de l'initiative et du pouvoir) et d'intégration (d'acteurs publics et privés, mais aussi de mouvements citoyens de plus en plus nombreux à exercer un rôle -ou un regard- sur la conduite des affaires de la Cité), dans un contexte de déclin relatif du rôle régulateur de l'Etat central. Le problème de la coordination, à l'échelle d'une ville, entre un éventail élargi d'acteurs (Etat central, pouvoirs locaux, secteur privé, société civile) pour améliorer l'efficacité de l'action publique se pose alors, ainsi que la capacité d'élaborer des projets collectifs parvenant à agréger les intérêts particuliers et à les représenter à l'extérieur (Caillosse, Le Galès & Loncle-Moriceau, 1997: 24-25). La dimension économique et idéologique d'origine est beaucoup moins présente, même si on reconnaît ici ou là l'affaiblissement irréversible du pouvoir de contrôle des gouvernements face aux effets de la mondialisation, et les arguments militant en faveur des vertus du système libéral sont moins pesants, voire même inversés[22]. Les effets positifs d'une remise en cause de la construction institutionnelle du pouvoir (contrôlé depuis le centre), en faveur d'une conception davantage plurielle et interactive sont par ailleurs soulignés (Gaudin, 1998), et les études de cas insistent sur les réponses que d'éventuelles innovations institutionnelles peuvent apporter à la crise d'une conception figée de l'action publique.

L'idée selon laquelle les institutions publiques ne doivent pas entraver l'action du marché est affirmée chez certains auteurs, notamment à propos des services publics ou de la production du logement, mais le caractère illusoire du transfert des règles du management privé à l'action publique pour voir se résoudre les problèmes de gouvernance nationale ou locale est la plupart du temps dénoncé (Gibert, 1996; Padioleau, 1996).

On voit ainsi s'esquisser sous de nombreuses plumes une ébauche de "gouvernance urbaine à la française", qui voudrait être moins centraliste et moins technocratique que ne le veut la tradition française de l'action publique, et qui chercherait à renforcer les mécanismes de régulation pour compenser les effets négatifs du libéralisme, en particulier dans la lutte contre la décohésion sociale (Holec, 1999: 11).

L'appropriation qui a été faite en France du concept de *governance* s'est donc écartée sensiblement de son modèle anglo-saxon. Plus centrée sur la gestion des espaces urbains et périurbains, elle s'inscrit davantage dans le domaine de l'action publique, de l'aménagement du territoire et du développement local. Apporte-t-elle quelque chose de neuf en la matière, qui ferait d'elle un véritable concept, et pas seulement un agrégat de faits déjà connus et "liftés" à travers le prisme d'un anglicisme d'apparence moderne[23], qui recouvre parfois, comme on l'a vu dans la section précédente, de vieux slogans qui ne le sont nullement? Les avis sont partagés au sein de la communauté scientifique, à l'image de la controverse évoquée en ouverture de cette section. Les éléments évoqués plus haut plaident plutôt en faveur d'une acceptation de ce nouveau terme, qui, au delà de la décentralisation et de la contractualisation

[22] "…d*ans cette optique* [démocratique, décentralisatrice et participative]*, la gouvernance vise à constituer une réponse à une vision strictement libérale du développement urbain qui fait peser des menaces d'éclatement social et de développement fragmenté sur la ville*" (Dorier-Apprill, op. cit.: 50).

[23] La référence à la "modernité" de la gouvernance étant précisément présente dans plusieurs écrits anglo-saxons ou francophones sur le sujet.

des politiques publiques, introduit une vision plus globale et plus "fédérative" de l'action publique locale (et joue beaucoup de cette image, le marketing territorial étant clairement au cœur de l'idée de gouvernance). L'avant-propos de F. Godard à son *Gouvernement des villes* (1997) défend de façon assez convaincante l'intérêt de ce qui, plus "*qu'une mode anglo-saxonne* […] *correspond bien à une réalité politique et institutionnelle qui se déploie à l'échelle de l'hexagone, dans la foulée de la décentralisation et dans la prise en compte de nouvelles échelles territoriales, à l'heure de l'Europe et, plus généralement, de la mondialisation*". Soit. Cette "appropriation/adaptation" française d'un concept qui, à son origine, présente de sérieuses limites nous semble déjà plus convaincante. L'inventaire réalisé par G. Cavallier sur ce qui constitue à ses yeux les "paramètres" de la gouvernance urbaine nous donne une vision positive de ce qui représente, d'ailleurs plus par rapprochement d'éléments habituellement séparés que par une innovation en soi, un concept stimulant: identité territoriale collective, cohésion sociale (plutôt que fragmentation), démocratie participative locale, synergie entre pouvoirs publics et secteur privé, coopération entre collectivités locales proches (intercommunalité et dynamique d'agglomération), coopération verticale entre les différents échelons du pouvoir territorial (de la commune à l'Union européenne), principes d'une gestion publique "moderne" (efficace, transparente, concertée, communicative… -on retrouve là l'ambiguïté dénoncée dans la section précédente), etc.

2.2.3. La gouvernance a-t-elle quelque chose à nous apporter sur la connaissance de l'urbain en Amérique latine?

La gouvernance, qui semble avoir trouvé sa place dans le champ de la science politique et des études urbaines en France, a-t-elle une utilité pour aborder la dynamique urbaine en Amérique latine? Notre réponse à cette question est nuancée, face à un concept fait d'aller-retour complexes. On ne se prononcera pas sur le versement économique, voire micro-économique, de la *corporate governance*, qui n'entre pas dans nos compétences. On rejette sans hésiter la *good* et la *global governance*, ces "concepts mous pour politiques fermes", selon la formule d'A. Osmont. Même s'ils pointent parfois des problèmes réels que nous avons pu identifier dans le fonctionnement des systèmes politiques et des gouvernements locaux en Amérique latine (et qui sont illustrés dans les chapitres 3 à 5), ces notions nous rappellent à quel point, depuis le début de la révolution industrielle, les relations nord-sud sont empreintes de dépendance économique (pour reprendre la formule consacrée en Amérique), d'assujettissement politique et de subordination culturelle.

La gouvernance urbaine, telle qu'elle a été appropriée dans la littérature scientifique française et adaptée à la réalité nationale, présente à nos yeux plus d'intérêt. Certes, on pourrait en faire l'économie dans nos recherches sur les territoires urbains en Amérique latine, pour deux raisons au moins.

D'abord le mot n'est pas encore passé dans le langage courant en espagnol, où l'on préfère parler de "*gobernabilidad*", d'usage plus ancien et qui se réfère aux "conditions d'exercice du pouvoir", dans le sens de la marge de manœuvre politique des gouvernants surtout. Cette objection est en réalité toute relative, car un glissement sémantique est en train de s'opérer sous nos yeux, le terme *governance* étant le plus souvent traduit par *gobernabilidad*, dont il épouse souvent le sens désormais, en Espagne comme en Amérique latine.

Second argument, la coloration hexagonale qu'a pris le concept de "gouvernance urbaine" dans les publications françaises en limite la portée internationale. Plusieurs paramètres de l'action publique se posent différemment en Amérique latine, comme l'absence d'initiative que les gouvernements locaux s'accordent en matière de promotion du développement économique local. Deux domaines d'intervention pourtant, signalés par Bourdin (2000b: 43) comme étant des champs privilégiés de la gouvernance, nous paraissent tout particulièrement mériter d'être abordés sous l'angle de la gouvernance urbaine: la production du logement et surtout les services publics, qui constituaient presque toujours une conception minimale de ce que l'Etat devait fournir à ses concitoyens, et dont la privatisation est presque partout à l'ordre du jour, au moins dans les débats publics (cf. chapitre 5). D'autre part cette idée d'une révision des frontières entre les différents acteurs de la ville, entre secteur public et privé, mais aussi entre les pouvoirs locaux et la société civile, entre les institutions et le politique non-institué est particulièrement intéressante. Certes, on n'avait pas attendu le concept de gouvernance -ni d'ailleurs celui "d'urbanité"- pour poser cette question en Amérique latine, puisque tout le débat sur la "participation citoyenne", plus ancien et plus passionné qu'en France, reposait sur elle, depuis les années 1970 au moins, et qu'elle a inspiré, en Colombie du moins, une partie des innovations de la décentralisation, comme on vient de le voir (cf. 2.1.4).

Soucieux d'éviter une transposition simpliste des concepts d'un continent à l'autre, comme nous l'avons évoqué en introduction de ce volume, mais désireux en revanche de profiter de "l'effet-miroir" que peut procurer la confrontation des contextes français et latino-américain, nous sommes tentés d'accepter cette référence conceptuelle, au moins dans nos écrits français, et à condition de rester vigilant sur les spécificités locales. Plusieurs auteurs travaillant sur les pays du Sud ont déjà franchi le pas (par exemple Rochefort, 2000), faisant parfois état de réserves du même ordre que les nôtres (Dorier-Apprill & Jaglin, 2002). Alors la "gouvernance urbaine" comme concept opératoire pour décrypter les dynamiques urbaines en Amérique latine, pourquoi pas, à condition de rester attentif à l'origine et aux dérives possibles de ce terme, et en restant modeste sur son utilité, qui repose sans doute plus sur le dialogue qu'on peut établir à son propos avec les chercheurs qui l'emploient, dans les sciences sociales françaises notamment, que dans une transposition brutale dans le champ latino-américain, où les études sur le contenu de ce que nous désignons en France sous le terme de "gouvernance urbaine" sont d'une extrême richesse, comme on a pu le voir avec le cas de la décentralisation colombienne, mais ignorent quasiment cette notion.

Conclusion

Les deux dernières décennies ont constitué une période de mutations majeures en Amérique latine, sur le plan économique, avec un changement de modèle de développement et un virage néolibéral qui montre aujourd'hui ses limites, et sur le plan politique, avec des réformes institutionnelles qu'on résume parfois sous les vocables flous et pourtant appropriés de "démocratisation" et la "décentralisation". Au-delà des effets de mode et de l'instrumentalisation qui a pu être faite de ces deux termes par l'Etat et ses agents, pour légitimer son action, et parfois même dans les sciences sociales, où la frontière entre la recherche et l'engagement est parfois ténue, il paraît établi qu'une série de **changements importants** a affecté les **conditions d'exercice de l'action publique** dans les villes

d'Amérique latine. Le débat porte sur la **nature** et l'**ampleur** des changements, souvent difficiles à évaluer.

Ces mutations vont-elles jusqu'à remettre en cause les frontières traditionnelles entre les domaines d'intervention des acteurs publics et des autres acteurs du développement local (secteur privé, société civile et mouvements citoyens), comme on a pu l'observer parfois en Europe en s'appuyant sur le concept de "**gouvernance urbaine**"?

Ce terme, dont l'origine "onusienne" pose question, mais qui a été approprié par la communauté des chercheurs spécialisés en science politique et en études urbaines en Europe et adapté à la réalité locale, est très utilisé en France, alors qu'il est **quasiment ignoré en Amérique latine**, où les conditions d'exercice du pouvoir local ont pourtant évolué dans le sens d'une "gouvernance" renouvelée, comme le montre dans le cas de la Colombie l'abondante littérature produite sur la décentralisation.

En effet plus qu'une simple déconcentration de l'appareil d'Etat, la **décentralisation colombienne** constitue un véritable **projet de société**, et son déroulement, qui s'échelonne sur une vingtaine d'années désormais, a été marqué par des bouleversements majeurs, dont le symbole le plus marquant restera sans doute le changement de constitution en 1991, exemplaire par sa procédure et par son contenu. Les réformes de la décentralisation ont porté simultanément sur une **démocratisation** et une modernisation des **institutions représentatives**, avec notamment l'élection des maires et des gouverneurs, un effort spectaculaire pour promouvoir de nouvelles formes de **participation des citoyens** au fonctionnement du pouvoir local, un **transfert** de nombreuses **compétences** de l'Etat central vers les **collectivités locales**, dont **l'autonomie** a été accrue, une redéfinition des règles de **répartition de l'argent public** entre la nation et les collectivités locales, et une obligation faite aux pouvoirs locaux de **planifier leur développement** à long terme.

Un débat traverse aujourd'hui l'ensemble des sciences sociales colombiennes à propos de l'**impact réel** de mesures aussi diversifiées et aussi ambitieuses. Même si, en dehors des comptes publics, on manque de données précises pour faire un **bilan** détaillé de la **décentralisation colombienne**, les changements qu'elle a apportés sont jugés importants et globalement **positifs** par l'ensemble des auteurs. Il n'est pas douteux que la politique de décentralisation a largement renouvelé les conditions de fonctionnement de la "gouvernance locale", précisément, même si ses résultats restent en deçà des espoirs initiaux, et si de nombreux **effets pervers** ont été enregistrées dans l'application des réformes: effet de compétition entre les différentes instances du pouvoir local, avec une dévaluation du rôle des départements par rapport à celui des municipes, inefficacité des procédures de participation citoyenne, pourtant coûteuses en moyens humains et financiers, dégradation de l'autonomie financière des municipes, difficultés techniques et financières à gérer l'ensemble des prérogatives conférées aux pouvoirs locaux par la décentralisation, risque d'aggravation du déséquilibre entre les grandes villes, qui disposent des ressources suffisantes pour prendre en main leur développement, et des municipes ruraux ou périphériques, plus démunis…

Une dimension importante du concept de gouvernance est la révision à la **baisse du rôle de l'Etat** dans l'économie et le développement local, au profit du **secteur privé** notamment, invité à prendre une part plus active dans la production des services et des biens publics. Cette évolution prend une dimension toute singulière en Amérique latine où, au nom du fameux "consensus de Washington" sur la réforme de l'Etat et la libéralisation de l'économie, les prérogatives de l'Etat ont été partout revues à la baisse, au point que certains auteurs,

n'hésitaient pas à conclure à une "déroute" de l'Etat en Amérique latine, à l'heure "où l'on privatise des régions entières", pour reprendre la formule de Ciccolella (1996: 14). L'expérience colombienne, ainsi que nos incursions argentines et mexicaine, nous invitent à **nuancer ce constat**: les prérogatives de l'Etat et le pouvoir de ses représentants ne sont pas en déroute, ils se sont simplement **déplacés**, du fait de la décentralisation, vers les collectivités locales, et ils se sont **adaptés** aux exigences nouvelles en matière de démocratie locale et de participation citoyenne, du moins dans les **discours**, car l'expérience colombienne nous montre les limites de ce changement. Le **rôle des gouvernements locaux** est plus que jamais **décisif** en matière d'aménagement et de développement local, en particulier l'échelon municipal en Colombie, où son autonomie est hélas soumise à l'épreuve terrible de la "guerre sale" qui menace aujourd'hui de saper les fondements de la démocratie locale.

Pour prolonger cette réflexion générale sur l'action publique, la décentralisation et l'évolution de la gouvernance locale dans les villes d'Amérique latine, on abordera dans les **trois chapitres suivants** des études de cas plus qui éclaireront sous un jour plus précis les observations faites dans ce chapitre.

Le Chapitre 3 envisage un problème rarement abordé dans les études territoriales et les **conséquences de la décentralisation**, celui de la **coopération inter-municipale** au sein d'une **aire métropolitaine sans reconnaissance légale**, celle de Bogotá.

Le Chapitre 4 s'attache ensuite à un sujet emblématique des recompositions de l'action publique, celui de la **gestion de l'eau** dans la Savane de Bogotá, et en particulier le service de l'eau potable.

Enfin le Chapitre 5, qui change de pays et de catégorie de ville, explore la configuration du système des acteurs publics dans deux villes intermédiaires du nord-ouest argentin, Jujuy et Tucumán, à travers l'exemple à forte charge symbolique de **la gestion du patrimoine**.

CHAPITRE 3

REFORME DU POUVOIR LOCAL ET PROCESSUS DE METROPOLISATION

LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVES DANS LA SAVANE DE BOGOTA

L'intérêt du processus de "métropolisation" dans la Savane de Bogotá

Le processus de "métropolisation" (*cf. encart ci-dessous*) actuellement à l'œuvre dans la Savane de Bogotá[1], c'est-à-dire le débordement de la croissance urbaine de Bogotá au delà des limites administratives du District Capital (DC), dans une vaste couronne métropolitaine où son influence ne cesse de s'accroître, est une réalité relativement récente, et déjà partiellement décrite (Cuervo, Dureau, Lulle & Parias, 2000: 457-464). Une délimitation de cette couronne a même été proposée dès 1993 par une étude sur les mobilités spatiales au sein de l'aire métropolitaine, en croisant plusieurs critères[2]. 17 municipes ont ainsi été retenus (**Fig. 3.1**), soit plus de six millions d'habitants au dernier recensement (**Tab. 3.1**), et près de sept millions aujourd'hui. Ce processus de métropolisation est une réalité plus récente et moins spectaculaire que dans un grand nombre de pays en Amérique latine, ainsi que dans d'autres villes colombiennes: la couronne métropolitaine comptait moins de 12 % de la population régionale en 1993, contre 35,4% à Medellín par exemple.

Ce retard relatif s'explique essentiellement par un "artifice" historique, qui a été l'annexion en 1954 de six municipes alors situés à la périphérie du District capital : Usme, Bosa, Fontibón, Engativá, Suba et Usaquén (*cf. Vol. 2, réf. III*). Cette annexion, très controversée[3], a permis de contenir pendant plusieurs décennies l'essentiel de la croissance de la capitale colombienne à

---

[1] On désigne sous le nom de "Savane de Bogotá" (*Sabana de Bogotá*), par opposition aux savanes herbeuses des basses terres de climat tropical, la haute plaine (2600m d'altitude) où est située la capitale. Il s'agit d'une plaine fertile, à l'origine marécageuse, qui est drainée par la rivière du même nom, le *río Bogotá*.

[2] Les critères de définition de l'aire métropolitaine dans l'étude CEDE-ORSTOM (Dureau, Flórez & Hoyos, 1993: 52-60) sont géographiques (appartenir à la Savane de Bogotá, être à une distance inférieure à 75 minutes de la capitale); démographiques (taux de croissance élevé, forte densité de population, forte proportion de migrants) et fonctionnels (forte proportion d'actifs travaillant à Bogotá).
Il existe par ailleurs un débat sur la délimitation exacte du "périmètre fonctionnel" de l'A.M. de Bogotá, plus ou moins étendu selon les auteurs. Nous ne nous attarderons pas ici sur ce débat, afin de nous concentrer sur la dimension institutionnelle du processus. Dans tous les cas, ce périmètre est provisoire compte tenu de la rapidité de la dynamique métropolitaine.

[3] Elle a été prise sous la forme d'un décret rédigé en secret par le gouvernement du Général Rojas Pinilla -lui-même issu d'un coup d'état militaire- et promulgué à la faveur de l'Etat de siège.

l'intérieur de ses limites administratives. Aujourd'hui, ces limites sont quasiment atteintes, du moins dans la partie plane et facilement urbanisable du DC (Cuervo, Dureau, Lulle & Parias, 2000: 82 & 459), et l'accroissement de Bogotá ne peut se poursuivre que par densification du périmètre urbain actuel, ou par prolongement de cette croissance dans la périphérie métropolitaine. De fait, depuis 1985, voire 1973 dans certains cas, le taux d'accroissement de Bogotá est plus lent que celui de sa périphérie (**Tab. 3.1**). On attend d'ailleurs, selon certaines projections, 2,5 millions d'habitants dans la couronne métropolitaine à l'horizon 2020, soit plus de trois fois plus qu'en 1993 (Brunner & Noriega, 2000: 140-144). Tous les municipes ne sont bien sûr pas affectés de la même façon: ils le sont de façon décroissante à mesure qu'on s'éloigne du DC. Le plus proche, Soacha, est déjà largement aggloméré au DC; certains situés dans la première couronne (comme Mosquera) sont en passe de le devenir; tandis que ceux situés au delà constituent davantage des "franges périurbaines" que des "banlieues", au sens physique du terme.

A propos du concept de "métropolisation"

Le terme de "métropolisation" (*metropolización* en espagnol) et son utilisation dans les sciences sociales peut prêter à confusion, car on le trouve employé, d'un pays et/ou d'un auteur à l'autre, avec un sens parfois très différent (cf. Leroy, 2000, Marguerite, 2000):

- Un **premier sens**, qui est le plus proche de la racine étymologique, la *meter*, la première des villes, renvoie à la primauté hiérarchique et au contrôle fonctionnel qu'exerce la plus grande ville sur l'ensemble du réseau urbain. "Métropolisation" est alors synonyme de *concentration primatiale*. C'était un sens autrefois assez courant en Amérique latine, par exemple au Mexique (Garza, 1990) ou au Venezuela (Pulido, 1999), voire à propos de toute le région (Deler, 1994).
- Un **deuxième sens**, proche du précédent, désigne plus spécifiquement le processus de *diffusion* des hommes et des activités à la *périphérie des grandes villes*, ainsi que *l'intensité des flux* de personnes, de biens et de capitaux qui s'établissent entre une ville-centre et une couronne périurbaine, qui s'étale de plus en plus loin, grâce aux progrès des transports et des communications. "Métropolisation" peut alors devenir synonyme de périurbanisation (terme couramment utilisé en France), d'exurbanisation, voire de suburbanisation (terme emprunté à l'anglais, et dont le sens est sensiblement différent). Le mot s'est répandu avec cette acception dans la littérature française, d'abord au sein des travaux d'analyse spatiale, qui parlent parfois de "concentration diluée" (Cattan *et al.*, 1994), puis au delà (Lévy, 2000); et notamment à propos des métropoles américaines, au nord (Ghorra-Gobin, 1998) ou au sud (Droulers, 1998). En revanche la littérature anglo-saxonne, qui a beaucoup décrit le processus, utilise rarement le terme, comme l'a montré par sa recherche bibliographique A. Bailly (1999: 156), préférant volontiers recourir à des métaphores comme "exurbia", "exopolis", "postmetropolis" (Soja, 2000)…
- Enfin un **troisième sens**, surtout français, comme l'a établi Bailly (*ibid.*) et plus économique se réfère à l'ensemble des processus qui permettent le *décollage de certaines grandes villes de province* (en France et dans certains pays d'Europe), qui acquièrent un statut de "métropole" se détachant, qualitativement et quantitativement, du reste des grandes villes, grâce au cumul de facteurs de productions rares, de pôles d'excellence, d'une capacité d'innovation locale, d'acteurs publics et/ou privés forts et dynamiques, etc. Une importante littérature d'économie urbaine et régionale francophone se réfère à ce concept de "métropolisation", étroitement lié à la spécificité du centralisme parisien en France (et de ce fait pas très éloigné des "métropoles d'équilibre" des 30 glorieuses), et associé également au processus de mondialisation de l'économie : Bassand, 1996, Gachelin, 1993, Lacour & Puissant, 1999; Bailly, 1999; Derycke, 1999, etc. Il s'agit donc là d'un sens très différent du précédent

En **Colombie**, le terme *metropolización* a fait son apparition récemment, mais il est aujourd'hui très employé. C'est toujours le **deuxième sens** qu'il désigne; surtout en référence à Bogotá et à son environnement régional. C'est donc le sens retenu dans ce chapitre, pour désigner la "dilution" de la croissance et de l'influence bogotaine dans une périphérie de plus en plus large. On utilisera également, dans un sens équivalent, les termes de "suburbanisation", de "périurbanisation" ou "d'étalement métropolitain" pour désigner le même processus.

Le processus de métropolisation dans la Savane de Bogotá est intéressant sur le plan institutionnel car il met en évidence les limites du système politique colombien traditionnel, centraliste, mais aussi, et c'est plus nouveau, les contradictions des réformes qui ont été récemment apportées à ce système par la politique de décentralisation : une survalorisation de la souveraineté municipale, une imprécision sur la répartition des prérogatives dans les normes de planification (POT, DOT et LOT)[4], l'inexistence de mesures de planifications sectorielles (voirie et transports, logement, fiscalité) pouvant s'appliquer à une échelle autre que municipale ou départementale. Le problème se pose tant pour les aires métropolitaines que pour toute formes de coopération intermunicipale se rapprochant des figures françaises de la "communauté urbaine" (ou "communauté d'agglomération") et de "l'intercommunalité".

En effet, de nombreux problèmes d'urbanisme ou d'aménagement se posent à une échelle métropolitaine ou régionale, celle de la Savane de Bogotá, qui compte aujourd'hui près de sept millions d'habitants, une échelle pour laquelle l'échelon municipal, cadre privilégié de l'action publique depuis les réformes décentralisatrices, s'avère inopérant. C'est la cas par exemple d'une partie des services publics domestiques (eau, électricité, ordures), du traitement des eaux usées et de la pollution du río Bogotá, de la protection environnementale et de la gestion des espaces verts et/ou récréatifs, des transports collectifs (routiers et ferroviaires), du maillage routier principal, des logements sociaux, ou encore de la localisation des nouvelles implantations industrielles.

Curieusement, dans l'abondante littérature produite en Colombie sur la décentralisation et plus largement l'aménagement du territoire, qui pointe volontiers les difficultés et les contradictions de la coopération "verticale" entre pouvoirs publics nationaux, départementaux et municipaux, les références portant sur les formes de coopération "horizontale", inter-départementale (Vidal, 2001) ou inter-municipale restent rares, en dehors de quelques études produites sur les aires métropolitaines les plus anciennes, celle de Medellín par exemple. Cette situation a nettement évolué depuis le "maelström" politique et institutionnel provoqué par le projet de constitution d'une aire métropolitaine à Bogotá à partir de 1997.

Comme le souligne H. Michel (1999) dans son étude de l'intercommunalité et de l'action publique locale, les études de cas en science politique –comme en aménagement d'ailleurs- posent un vrai problème méthodologique, celui de sortir du localisme et des monographies, pour en tirer des enseignements d'intérêt général permettant de faire avancer le débat théorique sur l'action publique[5]. C'est précisément l'intérêt de ce chapitre, dont l'objectif est de montrer tout l'enjeu du leadership, de l'action publique et de la "gouvernance métropolitaine" qui est derrière le processus de métropolisation dans la Savane de Bogotá, et tout particulièrement le problème de la coopération entre les différents pouvoirs publics locaux (département, District Capital, municipes), dans un contexte de renforcement du pouvoir municipal, qui a en quelque sorte "délégitimé" certaines pratiques antérieures à la décentralisation, comme l'intervention directe de l'Etat central dans la gestion des problèmes locaux, ou celle de la puissante machine administrative et technique du District Capital de Bogotá en dehors de sa juridiction, sans véritable concertation des municipes concernés.

[4] La constitution de 1991 prévoit que l'aménagement du territoire puisse être mené à trois niveaux: le municipe, avec les POT (*Planes de Ordenamiento Territorial* - Plans d'aménagement du territoire), le département, avec les DOT (*Directrices de Ordenamiento Territorial* - Normes d'aménagement du territoire) et la nation avec la LOT (*Ley de Ordenamiento Territorial* - Loi d'aménagement du territoire).

[5] Une critique également formulée par Jouve et Lefèvre (1999: 5)

Ce chapitre a pour origine le programme de coopération ECOS-nord « *Recompositions urbaines et dynamiques métropolitaines à Bogotá (Colombie)* », actuellement mené en collaboration avec le CIDER de l'université des Andes à Bogotá (*cf. Projet 10 du Vol. 1*), dans le cadre duquel nous étudions les problèmes posés par la gestion de l'aire métropolitaine de Bogotá, et par l'absence de structures territoriales adaptées à l'échelle supra-municipale. Les principaux résultats de ce programme étaient restés inédits jusqu'ici.

Tab. 3.1 - Population et taux de croissance de l'aire métropolitaine de Bogotá (1973-1993)

	Population totale ajustée			**Taux d'accroissement annuel moyen**	
	1973	**1985**	**1993**	**1973-1985**	**1985-1993**
Bogotá D.C.	2 861 913	4 236 490	5 484 244	3,27%	3,23%
17 municipes de la périphérie métropolitaine	259 423	448 749	734 133	4,57%	6,15%
Total	3 121 336	4 685 239	6 218 377	3,38%	3,54%
Bogotá / Total	*91,7%*	*90,4%*	*88,2%*		
Reste de l'A.M. / Total	*8,3%*	*9,6%*	*11,8%*		
Détail de la périphérie par secteur*					
Soacha	39 405	114 489	252 907	8,89%	9,91%
2ème couronne**	103 952	168 483	247 144	4,02%	4,79%
3ème couronne***	126 125	181 741	240 440	3,04%	3,50%

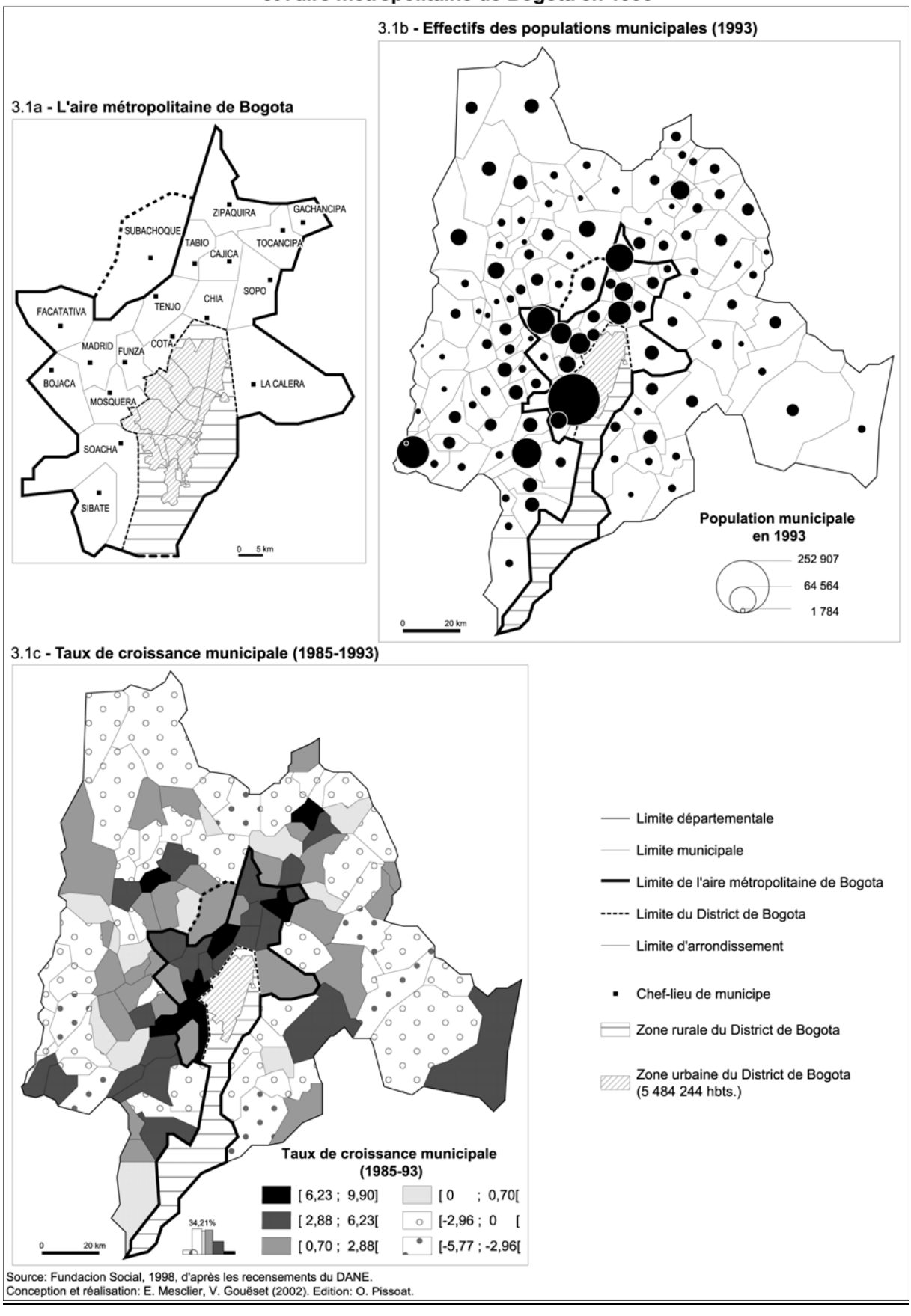
Sources: Cuervo, Dureau, Lulle & Parias (2000) & Alfonso (2001a)

* délimitation d'Alfonso (2001a), qui rajoute Subachoque aux 17 municipes retenus par Cuervo, Dureau, Lulle & Parias (2000)

* Cajicá, Chía, Cota, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté, Tocancipá

** Bojacá, Facatativá, Gachancipá, La Calera, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Zipaquirá

Fig. 3.1 **Le département du Cundinamarca, le district capital et l'aire métropolitaine de Bogota en 1993**



Source: Fundacion Social, 1998, d'après les recensements du DANE.
Conception et réalisation: E. Mesclier, V. Gouëset (2002). Edition: O. Pissoat.

3.1. A l'origine du problème: L'imbroglio institutionnel, ou la fragile architecture du pouvoir local.

Traditionnellement, l'organisation territoriale du pouvoir était régie, en Colombie, selon une logique "hiérarchique descendante", avec un contrôle strict des finances et de l'action publiques exercé par l'Etat sur les départements et les municipes. La nomination (et la libre révocation) des Gouverneurs par le gouvernement national, et des Maires par ces derniers (sauf celui du District Spécial de Bogotá, nommé directement par le pouvoir central) en assurait le principe.

La décentralisation a donné plus d'initiative aux municipes et aux départements, avec l'élection directe des maires puis des gouverneurs au suffrage universel, et plus d'autonomie financière, avec le transfert d'une série de ressources centrales.

Dans le même temps, le gouvernement central, soucieux de conserver les moyens nécessaires à la mise en œuvre de politiques d'envergure nationale (par exemple en matière environnementale, ou en matière de privatisation des entreprises publiques et d'ouverture des marchés publics à la concurrence), ainsi que de maintenir un contrôle sur les pouvoirs publics locaux pour éviter les malversations et les détournements de fonds, a maintenu un cadre législatif et réglementaire assez rigide servant de cadre à l'action publique locale (cf. **Tab. 2.1**).

La difficulté tient donc dans la recherche d'un équilibre entre autonomie locale et contrôle des débordements par le centre. Un équilibre d'autant plus difficile à trouver que la Colombie sort d'une longue période qu'on pourrait qualifier de "centralisme impuissant" (sur le papier, l'Etat central contrôle; mais dans les faits, il est peu présent localement), que ses fonctionnaires et agents avaient au départ une culture plutôt centraliste, voire bureaucratique, et n'étaient pas tous convaincus du bien fondé de la décentralisation[6], que les élus et les fonctionnaires locaux se sont trouvés rapidement confrontés à des difficultés de gestion liées notamment à des carences en matière de ressources humaines, et que la situation d'ordre public intérieur, qui n'a cessé de se dégrader au cours des 20 dernières années, fait peser sur les collectivités locales une pression qui ne contribue pas à améliorer leur initiative et leur autonomie locale. La décentralisation a donc procédé par tâtonnements et ajustements successifs, parfois non dénués d'incohérences.

Dans la région de Bogotá, le problème a ceci de particulier que le niveau de formation moyen des fonctionnaires territoriaux et du personnel politique est globalement assez élevé, et que l'opinion publique et les mouvements citoyens y sont relativement plus mobilisés et mieux structurés. En revanche la pression de l'Etat et des instances centrales est forte: Bogotá est le siège du pouvoir départemental et national, tout se qui s'y passe a des répercussions immédiates sur le cadre de vie des dirigeants régionaux et centraux.

Concernant la coopération inter-municipale, et le cas précis des aires métropolitaines, la législation et les pratiques colombiennes sont encore relativement balbutiantes :

- Avant la nouvelle constitution (1991), deux figures juridiques permettaient d'associer des municipes voisins: le Décret 3104 de 1979 qui a créé un nombre limité d' "Aires

[6] Mais certains oui, comme tous ceux militant au sein de "l'Association pour la modernisation de l'Etat". D'où l'enjeu important de la formation des fonctionnaires territoriaux, un sujet qui a émergé dans le débat métropolitain.

Métropolitaines" (dont le meilleur exemple est celui des " *Municipios asociados del Valle de Aburrá*" à Medellín), et le Décret-Loi 1333 de 1986, qui ouvrait la possibilité d'un regroupement de municipes voisins en "régions homogènes" à l'intérieur de chaque département, à l'initiative unilatérale de celui-ci. Ce décret-Loi laissait également aux municipes l'initiative de s'associer par "*conveniencia propia*", une modalité très rarement utilisée, et jamais dans le Cundinamarca. Il s'agit là de figures certes innovantes au regard de la tradition juridique colombienne, mais qui restent autoritaires dans leur principe (décret plutôt que lois et initiative centrale dominante), et de toutes façons inapplicables à Bogotá, du fait de son statut de "District Spécial".

- La nouvelle constitution prévoit dans son article 319 la création d'aires métropolitaines[7], sous réserve de deux lois ultérieures réglementant leur constitution et leur fonctionnement (notamment sur le régime administratif et fiscal): une loi spécifique sur les AM, et la Loi cadre de l'aménagement du territoire, la LOT.
- La première a été votée en 1994 (Loi 128 de 1994, dite aussi "Loi organique sur les aires métropolitaines"); mais la seconde, largement débattue au Congrès pendant toute la durée du mandat présidentiel de Pastrana, n'a jamais été votée, principalement parce qu'elle a été, directement ou indirectement, au cœur des négociations entre l'Etat et les forces insurrectionnelles, et parce que la situation intérieure, qui n'a cessé de se dégrader au cours des quatre dernières années, a ruiné par avance toute initiative à son propos. Un doute subsiste sur le caractère applicable ou non de la Loi 128 en l'absence d'une LOT (*cf. infra 3.3.1*). Dans tous les cas, cette loi a suscité de nombreuses critiques, car elle accorde beaucoup de pouvoir à la ville-centre de l'AM, et fait peser des menaces sur l'autonomie des municipes périphériques: ces faiblesses sont à l'origine de l'échec de la création d'une AM à Bogotá (*cf. infra 3.3.1*).
- Une autre figure légale ouvre la possibilité d'un regroupement intermunicipal: "l'Association de Municipes" (Loi 136 de 1994, dite "Loi de régime municipal"; Chapitre IX, Art. 148 à 153). Cette figure prévoit l'association des municipes limitrophes d'un ou de plusieurs départements, en vue d'améliorer l'efficacité des services et des travaux publics ainsi que celle des fonctions administratives, et de planifier de façon concertée le développement de leurs territoires respectifs. Dans les faits cette option, qui présente sur celle qui existait avant (Décret-Loi 1333 de 1986) l'avantage du libre consentement des municipes concernés, à l'initiative du Maire et avec l'autorisation du Conseil (Art. 150), se présente plutôt comme une solution "*a minima*" destinée en priorité à résoudre en commun les problèmes de services publics et de chantiers de travaux publics, comparable aux premiers "syndicats intercommunaux" français. Il s'agit d'une figure a priori inadaptée aux AM et prévues pour les zones rurales ou pour des villes de taille modeste, même si elle a été retenue à Cali, en raison des lourdeurs de la figure de l'AM.

Au total, les deux principales figures de regroupement inter-municipal qui ont été instaurées après 1991 reprennent les dispositions antérieures, mais sous une forme désormais "volontariste", et non plus "autoritariste" : ni la nation ni le département n'ont plus le pouvoir de regrouper de force un ensemble de municipes.

---

[7] *...Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y fisicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial [...] Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley...* [texte souligné par nos soins]

3.2. Déficit de leadership métropolitain et conflits de compétence: quelle gouvernance pour une agglomération de sept millions d'habitants?

Le contrôle et la promotion du développement métropolitain de la Savane de Bogotá pose un problème, classique en Science Politique (Baraize & Négrier, 2001), de leadership politique, qui oppose, outre les ingérences directes du gouvernement central soucieux de suivre de près l'évolution de la capitale nationale, le District Capital, le Département du Cundinamarca (auquel Bogotá n'appartient pas, bien qu'il en soit la capitale et le siège de ses institutions), les municipes de la périphérie bogotaine, ainsi que diverses institutions "transversales", sur le plan territorial, comme les "Associations de municipes" ou la CAR, l'agence de développement du bassin du río Bogotá.

3.2.1. Le District Capital de Bogotá

Le DC constitue une entité tout à fait originale dans le maillage territorial colombien (Gouëset & Zambrano, 1992), qui est né de la volonté du pouvoir central de contrôler de près la capitale, à la fois sur le plan politique, car la ville est un fief libéral historique, qui a donné du fil à retordre pour les gouvernements conservateurs, et été le siège de nombreuses *protestas* et insurrections parfois violentes (comme le fameux *Bogotazo* d'avril 1948), et sur le plan institutionnel. La ville a été érigée en "District Capital" dès 1905, après la "Guerre des 1000 jours", puis transformée en un "District Spécial" échappant au régime municipal ordinaire en 1945, par le gouvernement libéral de López Pumarejo (qui souhaitait notamment soustraire la ville au contrôle du Département, conservateur). Ce particularisme a été renforcé par le Décret de décembre 1954 définissant le statut du DS, promulgué par le Dictateur Rojas Pinilla, qui a annexé au passage six municipes limitrophes. La chute de la dictature en 1957 n'a pas mis fin au régime d'exception, et Bogotá a conservé son statut de DS jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en 1991, avec plusieurs "dépoussiérages institutionnels" toutefois entre les deux dates, notamment en 1968. La nouvelle Constitution, qui a réintroduit la figure ancienne du "District Capital", n'a pas totalement mis un terme au statut spécial de la ville, dont le fonctionnement reste aujourd'hui hybride, à mi-chemin entre le municipe, dont il partage l'exécutif (Maire et Conseil Municipal) et le Département, dont il a l'autonomie administrative.

Sur un plan pratique, certains services techniques ou administratifs de la capitale colombienne raisonnent depuis longtemps à une échelle régionale, comme par exemple la gestion des transports et du parc automobile (dans la mesure où une partie importante du parc de véhicules de la ville est immatriculée hors de Bogotá, pour des facilités fiscales), l'éducation (le District ayant une offre de formation continue aux enseignants qui est largement ouverte sur l'extérieur), ou encore les entreprises de services publics, dont la couverture géographique, en matière d'approvisionnement ou d'offre de service, dépasse très largement les limites de Bogotá. Sur le plan strictement politique au contraire, rien ne poussait les autorités du DC à penser le développement à une échelle métropolitaine, en collaboration avec les municipes voisins. Tout les invitait au contraire tout à fonctionner comme une enclave détachée de son environnement territorial, pour plusieurs raisons:

- un différend de nature partisane opposait depuis très longtemps la ville de Bogotá, plutôt libérale, au département du Cundinamarca, conservateur (un clivage majeur dans l'histoire politique de la Colombie);
- l'annexion de six municipes en 1954 a permis à Bogotá de contenir pendant plusieurs décennies l'essentiel de sa croissance à l'intérieur du District, contrairement à un grand nombre de métropoles latino-américaines;
- le régime spécial du District le rendait inapte à établir des liens ou simplement passer des accords avec les municipes voisins ou avec le département du Cundinamarca;
- la ville s'est dotée d'instruments institutionnels forts, comme le DAPD (*Departamento Administrativo de Planeación Distrital*), l'IDU (*Instituto de Desarrollo Urbano*), ou ses entreprises de services publics, ce qui lui a permis de gérer de façon autonome son développement, y compris quand celui-ci impliquait la mobilisation de ressources extérieures au District, comme l'approvisionnement en énergie ou en eau;
- enfin depuis la vague démocratique de la fin des années 1980, les premiers maires, animés de velléités réformatrices fortes se sont d'abord attelés à des priorités internes au District (cf. Castro, 1994) avant de poser la question de son intégration métropolitaine.

C'est donc tardivement que le District de Bogotá s'est posé la question de l'intégration métropolitaine, du moins en termes politiques. Avant l'administration Peñalosa (1998-2000), ce thème ne présentait guère d'enjeu politique, et ne constituait pas un thème mobilisateur fort. Le sujet a fait irruption dans les années 1990 en raison des contraintes auxquelles Bogotá se heurtait désormais pour son expansion physique, et aussi parce que l'idée avait fait son chemin dans le milieu des chercheurs, des consultants et de certains administrateurs du développement urbain de Bogotá (*cf. infra 3.2.7*).

Il est difficile de parler d'une prise de conscience pleine et entière par "la ville de Bogotá" de l'importance des enjeux métropolitains, dans la mesure où la structure éclatée du pouvoir à l'intérieur du District, énorme machine divisée en autant de cabinets, de services et de sphères de pouvoirs plus ou moins autonomes, fait qu'il est difficile pour la ville de parler d'une seule voix. Volonté politique forte des deux derniers maires, relayée par le DAPD et un cabinet créé à cet effet (*cf. infra 3.3.1*), le projet métropolitain n'a jamais été véritablement approprié par le Conseil municipal, ni par les ESP, qui "font" pourtant la métropole au quotidien, avec l'eau ou l'électricité, mais qui en ont une toute autre vision.

3.2.2. Le point de vue des municipes périphériques.

En dehors de Soacha, qui s'est converti très tôt en un prolongement des quartiers populaires du sud de Bogotá, la pression exercée par cette ville dans sa couronne périurbaine a été longtemps masquée par l'éloignement relatif du "front d'urbanisation" de la capitale. L'absence d'agglomération physique a pesé sur la vision "distanciée" que les habitants de la Savane ou souvent entretenu à l'égard de Bogotá, alors que l'éloignement relatif n'était en réalité qu'une protection illusoire, tant les relations entre Bogotá et sa périphérie se sont densifiées avec le temps.

Ces relations sont d'ailleurs complexes, avec une multiplicité d'échanges entre la Savane de Bogotá et le District: l'exode rural dominant hier a été progressivement remplacé par

l'implantation en périphérie de populations de "navetteurs pendulaires" (Dureau, 2000a); l'usage que les habitants de la Savane font de la capitale (accès au commerce et aux services anomaux) est contrebalancé par la fonction récréative de la région pour les bogotains (Barco, 1998); le flot d'implantations industrielles qui se déversent aujourd'hui dans la couronne périurbaine de Bogotá (Alfonso, 2001a) est un contre-pied aux immenses débouchés que les productions de la Savane trouvent dans le marché de la capitale (Cavelier, 1992) ; etc.

Les municipes de la Savane n'ont d'ailleurs pas un point de vue univoque sur Bogotá et sur les menaces -ou les perspectives- que sa proximité signifie pour eux. Leur position varie selon qu'il sont limitrophes ou plus éloignés du District; riches ou pauvres; qu'il en subissent des nuisances fortes (comme Soacha) ou qu'ils en reçoivent des bénéfices importants (implantations industrielles, essor touristique…); etc. De même, à l'intérieur de chaque municipe, la vision du processus de métropolisation n'est pas la même selon les interlocuteurs, selon qu'ils tirent profit du voisinage de Bogotá ou qu'au contraire ils doivent en assumer les impacts négatifs.

Notre rencontre avec de nombreux acteurs institutionnels du processus dans les municipes de la périphérie bogotaine en octobre 2000 et octobre 2001 (cf. liste des entretiens en Annexe) nous a convaincu de l'existence dans tous les municipes de la Savane d'une profonde ambivalence, avec:

- d'un côté une vision craintive et un discours défensif à l'égard de Bogotá et de son initiative métropolitaine. Cette crainte s'appuie à la fois sur des faits objectifs (la forte pression des entreprises et de populations originaires de Bogotá désirant s'installer à l'extérieur du DC; la dépendance à l'égard des ESP de la capitale…), et sur des supputations, voire des fantasmes (la volonté hégémonique du DC de contrôler sa périphérie, voire de l'annexer purement et simplement), éventuellement exploités à des fins électorales;
- de l'autre, un souci de tirer profit de tous les avantages que peut représenter la proximité de la capitale (offre de services collectifs rares et diversifiés sans avoir à en assumer les coûts de fonctionnement, présence d'un marché et de débouchés commerciaux énormes, possibilité d'attirer un grand nombre d'entreprises et de mener ainsi des opérations immobilières juteuses…), tout en essayant d'en limiter les inconvénients, en limitant notamment l'arrivée de populations modestes, ou les implantations d'activités génératrices de trop fortes nuisances.

Cette relative "schizophrénie périphérique" est bien sûr variable selon les interlocuteurs. Notre travail d'entretiens s'est limité aux acteurs publics (élus et anciens élus, fonctionnaires territoriaux, employés techniques…), mais une enquête élargie à l'ensemble des citoyens aurait sans doute donné des résultats différents, selon qu'on ait affaire à des habitants nés sur place et travaillant sur place, à des natifs travaillant ou ayant séjourné à Bogotá, à des néo-résidants travaillant sur place ou travaillant au contraire à Bogotá, à des habitants des bidonvilles de Soacha qui subissent leur "périphicité" ou à d'autres l'ayant choisie, comme ceux qui vivent dans les luxueux condominiums de Chía…

En restant à une échelle municipale, et en s'appuyant également sur l'abondante littérature existant sur la couronne métropolitaine de Bogotá (notamment Dureau, 2000b; et Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000a), on peut dégager quelques "idéaux-types" avec les exemples suivants:

- Soacha (**vues 6** et **7**), qualifié depuis longtemps de "*quartier* [populaire] *de Bogotá* " (Dureau, Hoyos & Flórez, 1994), constitue un cas à lui seul. Sa contiguïté ancienne avec le périmètre urbain de Bogotá lui a valu de recevoir, dès les années 1970, de nombreuses

implantations industrielles, en quête de bas prix fonciers aux portes du DC, et dans la foulée, une importante population ouvrière et populaire, également séduite par les plus grandes facilités d'accès au sol urbain, avec des prix plus bas et un contrôle public moindre, ce qui a provoqué une véritable explosion du marché foncier, essentiellement informel. La saturation des marchés foncier et immobilier à l'intérieur de Bogotá a modifié la donne depuis quelques années, attirant désormais à Soacha aussi des classes moyennes, encore très minoritaires toutefois (Dureau, 2000c). Les autorités locales, impuissantes face à un afflux dont elles ont d'ailleurs tiré profit, en jouant sur le dynamisme du marché immobilier avec les ressorts classique du clientélisme en quartier populaire, se trouvent aujourd'hui dans une situation paradoxale vis-à-vis de Bogotá. Bien que jalouse de son autonomie comme tous les municipes de la Savane, Soacha, ville pauvre et sans ressources, qui dépense l'essentiel de son budget à payer ses fonctionnaires et à financer une offre éducative minimale (eu égard à la jeunesse de sa population, les classes d'âge scolarisables y étant sur-représentées), a tout à gagner d'un rapprochement avec la capitale colombienne, qui a la capacité technique et financière de l'aider à gérer au mieux ses services publics domestiques (eau et électricité notamment -*cf. Chapitre 4*) et ses transports (la ville aspire à bénéficier du prolongement vers le sud du *Transmilenio*, le transport en site propre qui dessert depuis peu la capitale colombienne). Dans ces conditions, Soacha est l'un des municipes qui a répondu le plus favorablement à l'initiative métropolitaine de Bogotá.

- Chía (**Vue 10**) et Cota (**Vue 4** du Chap. 4), deux municipes situés dans le prolongement des quartiers moyens et aisés du nord de Bogotá (dont ils sont protégés par une ceinture verte encore importante), et bien reliés à la capitale par deux axes autoroutiers majeurs (l'autoroute du nord et l'autoroute de Medellín), constituent à l'inverse l'archétype de municipes "rurbains" (Dureau, 2000b). Il ont longtemps conservé un caractère rural et agricole (ceinture laitière et maraîchère de Bogotá, bientôt gagnée par la floriculture, qui s'est développée en liaison avec l'aéroport qui permet d'exporter la production), avant de voir venir de Bogotá des populations de navetteurs à l'origine de classe aisée, et aujourd'hui plus mélangées, résidant dans des quartiers fermés de haut ou moyen standing. Ils ont également su attirer des implantations industrielles en bordure d'autoroute, et surtout, des fonctions nobles et/ou récréatives liées à la demande des populations aisées de la capitale: centres scolaires et universitaires, restaurants, clubs et activités récréatives (golf, centres hippiques…) pour les sorties de fin de semaine des bogotains. Les deux municipes se distinguent aujourd'hui par des choix assez différentiés en matière d'urbanisme : Cota a choisi d'endiguer l'afflux de population et de filtrer, grâce au POT, l'arrivée de populations aisées en nombre relativement limité, tandis que Chía a construit massivement des lotissements d'un standing de moins en moins élevé. Mais ils se rejoignent sur leur farouche hostilité à Bogotá, dont la proximité leur apporte pourtant de nombreux bénéfices, mais dont ils veulent se protéger par tous les moyens: refus de collaborer à l'initiative métropolitaine de Peñalosa (*cf. infra 3.3.1*); utilisation du POT et du zonage urbain pour contrôler l'urbanisation et prendre le contre-pied du POT de Bogotá à la lisière du District; tentative de rapprochement des autres municipes de la Province "*Sabana Centro*", dans un projet affirmé "*d'Agropolisation*", une urbanisation qui se voudrait soucieuse de préserver le caractère rural et agricole de la région, etc. Dans les faits, le projet "*d'Agropolisation*", conçu en réaction à l'initiative métropolitaine de Bogotá, et promu par le Maire de Cota (1998-2000), n'a guère dépassé le stade des déclarations d'intention, ni celui de la création d'une association de municipes (*Aso-Centro*, cf. *Infra 3.3.1*) qui reste essentiellement une centre de ressources pour les travaux publics de la Province.

- Madrid (**Vues 8** et **9**), situé dans la seconde couronne périrubaine de l'ouest bogotain constitue un cas de figure un peu différent. Le municipe a bénéficié d'implantations industrielles plus anciennes mais moins nombreuses que les précédents, qui ont fixé sur place une population ouvrière, bientôt renforcée par le boom de la floriculture. Plus éloigné de Bogotá, et moins attractif du fait de son caractère populaire, Madrid n'a pas bénéficié d'un afflux massif de navetteurs travaillant à Bogotá (même si la tendance s'est un peu développée au cours des dernières années), ni du développement d'activités récréatives pour les bogotains. La ville a plutôt fixé sur place une population modeste qui réside dans des conditions d'extrême densité résidentielle (Dureau, 2000b). Les autorités municipales doivent donc affronter les besoins d'une population aux faibles ressources mais demandeuse de logements et de services subventionnés (éducation, services domestiques, santé), qu'elles ne sont pas en mesure de lui offrir. Madrid a donc intérêt à se rapprocher de Bogotá, pour bénéficier de ses services publics, voire de ses programmes de logements sociaux. L'administration municipale sortante (1998-2000) a donc répondu favorablement à l'initiative métropolitaine de Bogotá, et le Maire, également président d'*Aso-Occidente*, a usé de son influence pour entraîner les municipes voisins, Funza et Mosquera, dans le projet d'aire métropolitaine.
- Enfin Tabio (**Vues 11** et **12**) représente le cas typique d'un municipe de la couronne métropolitaine externe, demeuré largement rural, affecté par une croissance démographique moins forte, et moins concerné par les migrations pendulaires De même, son éloignement relatif, sa situation en fond de vallée, ainsi que la médiocre qualité de ses liaisons routières avec Bogotá ont limité les implantations d'industries et d'entreprises. Moins dépendant de Bogotá que les autres municipes, sans grandes ressources mais aussi sans concentration de populations ouvrières demandeuses de logement subventionnés et de services publics, Tabio a conservé un caractère agricole très marqué, et développé, en restaurant joliment le noyau villageois, une image de qualité environnementale qui a attiré sur place une importante population aisée de Bogotá (comme Chía 20 ans plus tôt), en résidence principale ou secondaire, ou simplement en promenade les fins de semaine. Tabio, qui bénéficie donc d'une "rente de situation préservée" et profite de la fréquentation d'une certaine élite bogotaine, mais qui ne souhaite pas -ni ne peut, compte tenu de son éloignement- en devenir une cité dortoir, n'a pas d'intérêt particulier à rentrer dans le processus métropolitain: l'image de Bogotá dans le discours des élus et des administrateurs, moins mauvaise et défensive qu'à Cota ou Chía, est tout simplement lointaine, presque hors-sujet.

Au total on le voit, bien qu'étant tous concernés par le processus de métropolisation lié au dynamisme de la capitale colombienne, les municipes de la Savane de Bogotá sont loin d'être affectés de la même manière, et la somme des avantages et des inconvénients qu'ils en retirent –ou qu'ils pensent et/ou disent en retirer, car les discours tenus par les élus et les techniciens nous ont souvent parus en décalage avec la réalité- sont très variable d'un cas à l'autre. Il est donc logique, en conséquence, qu'ils se soient comportés de façon différente face à l'initiative du Maire de Bogotá, Enrique Peñalosa, de constituer avec eux une aire métropolitaine.

3.2.3. Le problème de la faiblesse institutionnelle des municipes et leur dépendance à l'égard de la Nation, du Département, et du District Capital

En réalité, peut-être faut-il considérer la position et le discours "défensifs" des municipes de la *Sabana* comme un versant du problème plus vaste qui est celui de la faiblesse institutionnelle

et financière des municipes colombiens face aux autorités nationales et départementales, une faiblesse que la nouvelle Constitution et les lois de décentralisation n'ont pas véritablement permis de résoudre. La Constitution de 1991 affirme le principe de l'autonomie municipale (Art. 1 et 287), qui rend inapplicable toute loi où mesure qui chercherait à imposer aux municipes une norme sans son assentiment (en dehors des obligations nationales prévues par la loi). Dans les faits cependant, les municipes dont les prérogatives et les obligations sont énormes (Art. 313 et 315 de la constitution notamment), souffrent d'une fragilité financière due notamment à la faiblesse de leurs ressources propres, ce qui les rend dépendants des transferts de la nation et des départements, et les incite à recourir au crédit pour tout investissement un peu ambitieux : routes, travaux publics, infrastructures éducative ou de santé…[8].

Sans doute la situation des municipes de la Savane de Bogotá n'est-elle pas la pire, à l'échelle régionale et encore moins nationale, car il s'agit de municipes peuplés et riches à l'échelle du département (cf. Réf. XVII du Vol. 2, *Lámina 46*, où il apparaît que le niveau des ressources par habitant est globalement élevé à Bogotá et dans sa périphérie). Le tableau ci-dessous indique que l'autonomie et l'indépendance financière des municipes périurbains était nettement supérieure à celle du reste du département en 1995, une tendance qui ne s'est pas démentie depuis, comme l'ont montré les recherches d'Alfonso (2001b). Néanmoins, les municipes de la Savane, soumis a de fortes pressions urbaines, souffrent d'une marge d'autonomie limitée (plus limitée que le DC), et sont dépendants financièrement des transferts centraux.

Tab. 3.2 - Autonomie et dépendance financière des municipes de l'aire métropolitaine de Bogotá

1995	Recettes Municipales par hab.	Recettes fiscales propres par hab.	*Autonomie* (r.f.p./r.m.)	Recettes par transferts centraux / hab.	*Dépendance financière* (r.t.c./r.m.)	Evolution Dpdce financière 1985-1995
Bogotá D.C.	1 248 177	632 184	50,6%	243 407	19,5%	-7,9%
17 Municipes de l'aire métropolitaine	346 540	132 541	38,2%	56 512	21%	-6%
Total Cundinamarca	175 278	38 722	22,1%	57 287	49,2%	-19%
Total Colombie	174 645	34 348	19,7%	79 763	45,7%	-0,75%

Source: *Municipios y regiones de Colombia*, 1998, Bogotá, Fundación Social.

La dépendance que subissent les municipes n'est d'ailleurs pas seulement financière. Elle est aussi administrative (dans la mesure où de nombreux services de proximité sont dispensés par des instances départementales ou nationales), et politique, dans la mesure où le poids politique du Gouverneur est important et où l'échelle du Département (et de son Assemblée) est décisive dans le fonctionnement des jeux et des réseaux d'allégeance, d'alliance, de pressions et d'affrontements partisans. Le Département a d'ailleurs des moyens techniques pour "contrôler les loyautés municipales", pour reprendre une formule plusieurs fois entendue lors des entretiens, grâce aux services que son Secrétariat des Travaux Publics (pour les routes, les réseaux d'adduction…), son service de planification (le DAPC -*Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca*), et de manière générale tous les conseils et

[8] La situation est devenue critique du fait de dépenses et d'un endettement mal contrôlés, au début du processus de décentralisation notamment, qui ont d'autant plus dérapé que les mandats de maires, brefs et non renouvelables, ont incité ces derniers à planifier leurs dépenses à court terme, privilégiant parfois des grosses dépenses d'investissement immédiatement visibles, dans le but d'impressionner leur électorat pour briguer d'autres mandats.

l'assessorat que l'administration départementale a pu prodiguer auprès des municipes pour leur planification urbaine, et en particulier pour la rédaction des POT en 1999 et 2000.

Enfin, et ce n'est pas la moindre des difficultés, les municipes de la Savane de Bogotá subissent également une dépendance à l'égard du District Capital, qui porte non seulement sur l'accès aux services rares disponibles uniquement dans la capitale (ce qui constitue le fondement même des "fonctions métropolitaines": enseignement secondaire et supérieur, établissements de santé, commerce anomal, aéroport…), mais aussi pour les services domestiques d'eau et d'électricité fournis sur place par les ESP de Bogotá (cf. *Chapitre 4*).

Certes, cette faiblesse municipale n'est pas une nouveauté, et encore moins une spécificité de la couronne périurbaine de Bogotá, où l'on rencontre des municipes très peuplés et relativement mieux dotés en ressources financières et institutionnelles que ceux situés en périphérie du département. Mais le poids d'un des départements les plus riches du pays et le voisinage de la capitale de la République font peser sur le processus de métropolisation une pression auquel même une ville de l'importance de Soacha (qui est sans doute actuellement la septième ville du pays par son nombre d'habitants) a le plus grand mal à résister. Cette situation, malsaine sur le plan politique, s'est avérée un obstacle dans les négociations pour la construction et le fonctionnement d'une Aire Métropolitaine.

3.2.4. Le département du Cundinamarca, et son influence sur les "Associations de municipes"

Le Cundinamarca est un des départements les plus riches et les plus peuplés de Colombie, c'est aussi un des plus solides sur le plan institutionnel et fiscal, et un des plus compétitifs sur le plan économique (Mesclier, Gouëset *et al.*, 1999:108-109; CCB, 2000). Le Cundinamarca profite depuis un siècle de la présence de Bogotá au centre de son territoire, en même temps qu'il en souffre, puisqu'il n'a aucune autorité ni moyen de pression sur le DC, qui n'appartient pas au département, bien qu'il en soit la capitale et le siège de son administration.

La position du département dans la thématique métropolitaine est donc marquée par une double préoccupation: résister à la pression de Bogotá en veillant à ce que sa politique urbaine n'aille pas à l'encontre des intérêts départementaux; tâcher par ailleurs de maintenir un contrôle sur l'action des municipes pour éviter qu'ils n'aillent eux aussi contre les intérêts départementaux. Le cas échéant, le gouvernement du Cundinamarca est préoccupé de ce qu'un éventuel accord politique entre Bogotá et sa périphérie ne se fasse au détriment du leadership départemental.

En toute logique, le département a donc recherché, notamment sous l'impulsion des gouverneurs Leonor Serrano (1995-1997) et Andrés Gonzaléz (1998-2000) à favoriser les rapprochements entre municipes, pas tant d'ailleurs pour contrer l'influence de Bogotá que pour leur donner les moyens de mieux gérer en commun leur urbanisation et leur développement. Le département a donc regroupé en 1997, de façon unilatérale, les 114 municipes du Cundinamarca en une quinzaine de "Provinces" (dont "*Sabana Occidente*" et "*Sabana Centro*", qui regroupaient la majorité des municipes de la couronne périurbaine de Bogotá), puis les a incités, au moyen d'aides financières et matérielles diverses, à se constituer en "*Associations de municipes*", en application de la Loi de régime municipal de 1994 - laquelle n'accordait d'ailleurs cette initiative qu'aux seuls municipes, et pas aux

départements. C'est ainsi que sont nées "*Aso-Centro*" et "*Aso-Occidente*" dans la couronne périurbaine de Bogotá, les deux associations regroupant les provinces du même nom[9].

Le département a d'abord soutenu ces associations, la loi l'obligeant à leur verser une partie de ses propres recettes fiscales. Il l'a fait d'autant plus volontiers que cela coïncidait avec ses propres volontés de réforme. En effet, le poids écrasant du Secrétariat départemental des travaux publics sur les municipes de la région, son inefficacité, voire son discrédit pour cause de corruption et de clientélisme étaient tels que la gouverneure Leonor Serrano l'a sévèrement restructuré, en transférant aux associations de municipes une partie de ses ressources et du matériel de chantier.

Les associations de municipes se sont surtout constituées comme des "services techniques inter-municipaux", orientés vers les travaux et les services publics, comme la collecte des ordures. Les plus grosses d'entre elles sont précisément celles de la couronne périurbaine de Bogotá, la partie la plus riche et la plus peuplée du département: *Aso-Occidente* à l'ouest, et *Aso-Centro* au nord, qui a compté jusqu'à une centaine d'employés à son apogée.

Rapidement, ces associations ont montré leurs limites: manque d'efficacité et dérive bureaucratique, gestion clientéliste ou "patrimoniale" de ses ressources (avec une inflation des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement), lutte d'influence entre les municipes membres… Le département a alors cessé de les soutenir, et le gouverneur du Cundinamarca Andrés González est même allé jusqu'à témoigner -en sa qualité de Président de la Fédération des départements- contre elles lors du débat parlementaire sur la réforme fiscale, qui a finalement supprimé en 1999 les transferts automatiques de ressources départementales vers les associations de municipes. Condamnées à dépendre désormais des cotisations municipales et de la prestation de services payants, les associations de municipes de la Savane sont depuis 2000 en grave crise financière, et ont vu leur image collective sérieusement écornée, quelle qu'ait pu être la probité réelle de chacune d'elle dans sa gestion[10].

Parallèlement à son incitation à la coopération inter-municipale, le département a également profité du large débat sur l'aménagement du territoire et des perspectives que lui ouvrait la Constitution (Art. 298) et la loi 388 de 1997, qui l'a habilité à émettre des orientations pour l'aménagement du territoire départemental, "*en particulier dans les aires conurbanisées*"[11], pour élaborer ses DOT (*Directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial del departamento de Cundinamarca*) en 1999 (Gobernación de Cundinamarca, 1999a). C'était pour le département une façon de montrer qu'il comptait bien exercer une influence sur les municipes, alors en pleine élaboration de leurs propres POT. Mais cette initiative départementale est restée lettre morte, la Cour constitutionnelle ayant invalidé six mois plus tard les DOT du Cundinamarca pour vice de forme. Elle montre toutefois que le département entendait jouer un rôle actif dans l'élaboration des POT municipaux, notamment dans la

[9] Deux municipes de la Province *Sabana Occidente*, Tenjo et Cota, ont préféré toutefois intégrer *Aso-Centro*.

[10] A titre d'exemple, l'apport du département, qui représentait plus des deux tiers des ressources d'*Aso-Occidente* en 1999, était tombé à 42% en 2000, ce qui a obligé l'association à trouver des sources alternatives de financement, en vendant ses services (17% des recettes en 2000, contre 3% en 1999), et en sollicitant davantage les municipes adhérents (29% des recettes en 2000, contre 16% en 1999). En revanche, l'examen des dépenses d'*Aso-Centro* montre que les frais d'investissement (84% du total en 1999 et 91% en 2000) ont été nettement privilégiés sur les frais de fonctionnement, et notamment les frais de personnel (respectivement 8 et 5% du total des dépenses); ce qui tend à relativiser la suspicion de "gestion patrimoniale" des ressources de l'association. Sources: *Aso-Occidente* et *Aso-Centro*.

[11] Art. 7, § 2: "*Al nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio…*"

Savane de Bogotá, largement marquée par le processus de métropolisation. Le DAPC a d'ailleurs prêté une assistance technique aux municipes qui le souhaitaient pour la rédaction des POT, plutôt en dehors de la Savane il est vrai.

Enfin, concernant le problème spécifique des relations entre le département et le District Capital, les motifs de tension ne manquent pas. Le département s'est d'ailleurs clairement exprimé à ce sujet, en réponse à l'initiative métropolitaine de Bogotá (Gobernación de Cundinamarca,1999b & 2000). Inventoriant ce qui constituait à ses yeux les priorités dans la négociation sur la constitution d'une aire métropolitaine dans la Savane de Bogotá, le gouvernement départemental a mis l'accent sur ses principaux motifs de désaccord avec le DC dans la planification régionale:

- le schéma routier régional, et notamment la concurrence que le projet bogotain de construire un boulevard autoroutier périphérique -la "*ALO*"- apporterait à la "*Perimetral de la Sabana*", voie rapide aménagée à grands frais par le département à l'extérieur du DC, et qui s'est avérée un gouffre financier (**Vue 5**);
- la politique générale des transports, avec deux sujets qui fâchent, les péages routiers que Bogotá souhaite instaurer à l'entrée du district, et le *tren de cercanías*, un projet de train métropolitain développé par le DAPC, qui n'intéresse pas le DC, engagé dans son projet de *Transmilenio*;
- la gestion régionale des services publics, et en particulier l'eau, vendue au prix fort par le district aux municipes voisins (*Chapitre 4*);
- l'environnement et la dépollution du río Bogotá, rivière qui traverse l'ensemble du département et dans laquelle la capitale déverse ses effluents non traités -il s'agit là d'un des plus vieux sujets de discorde entre le Cundinamarca et le DC;
- etc.

De même, le Département a réitéré ses craintes concernant la loi sur les aires métropolitaines (1994), qui accorde à ses yeux trop de pouvoirs à la ville centre et à la figure du "Maire métropolitain", et qui prévoit même la possibilité de faire disparaître les municipes associées au sein d'un District unique (Art. 28; *cf. infra*).

Au total, lorsque Bogotá a lancé son initiative métropolitaine, le Département du Cundinamarca n'était pas dans les meilleures dispositions à son égard. Peñalosa et son administration ne l'ignoraient évidemment pas, car il s'agit d'un conflit ancien, et du fait également d'une relative proximité qui règne, localement, entre les élites politiques du district et celles du département. Les deux administrations n'ont pourtant pas réussi à surmonter leurs différends et à trouver un terrain d'entente, comme l'ont montré ensuite leurs relations tendues pendant toute la procédure de constitution d'une aire métropolitaine

3.2.5. La CAR, et les interférences du conflit environnemental avec le projet métropolitain

Créée en 1961 sur le modèle de la TVA nord-américaine (*Tennessee Valley Authority*), la CAR ("*Corporación autónoma regional de la Sabana de Bogotá y de los valles de Ubaté y de Chinquinquirá*", devenue en 1993 la "*Corporación autónoma regional de Cundinamarca*"), était à l'origine une "agence de bassin-versant", dans l'objectif était double: gérer les

ressources naturelles des hautes vallées des ríos Bogotá, Ubaté et Suárez (irrigation, drainage, reforestation, construction de barrages…); et jeter dans le même temps les bases du développement économique local, en participant à la modernisation de l'agriculture et à la construction de barrages, de centrales et de conduites pour l'alimentation en eau et en électricité des villes, à commencer par Bogotá.

Ni municipale, ni départementale, mais entité "décentralisée" de l'administration nationale, cette figure territoriale hybride, dotée de ressources importantes prélevées sur les trois niveaux de pouvoir, reste sans autorité politique sur les territoires sous sa responsabilité : municipes, District Capital et département du Cundinamarca.

Les réformes décentralisatrices puis environnementales à partir de la fin des années 1980 (loi 77 de 1987, loi 99 de 1993, puis la loi urbaine de 1997), ont retiré à la CAR sa mission de développement local, et transféré aux municipes la gestion des services d'eau, d'assainissement ou d'électricité, pour en faire uniquement une "autorité environnementale" disposant d'un droit de regard sur l'expansion urbaine, la gestion des ressources en eau, la pollution… -même si, en vertu du principe d'autonomie municipale, son pouvoir de contrôle reste limité.

Avec le renforcement des préoccupations environnementales qui caractérise les années 1990, l'emprise de la CAR sur son secteur d'intervention a pourtant été renforcée par la loi urbaine n° 388 de 1997. Celle-ci a doté les agences de bassin-versant du pouvoir de contrôler la conformité des projets de POT à la législation et aux priorités nationales en matière d'environnement, en attribuant à ces POT -ou en refusant de leur attribuer- une "Licence environnementale", sans laquelle ils ne peuvent être validés.

Cette mesure a eu un effet spectaculaire, car elle a donné un pouvoir énorme à la CAR, une administration qui avait perdu beaucoup de prestige et d'influence, souffrant même auprès des élus locaux d'une réputation de bureaucratie et d'inefficacité. Elle a permis à la CAR de devenir un protagoniste de premier plan pendant toute la phase d'élaboration des POT, entre 1998 et 2001. Celle-ci a émis une série de recommandations aux municipes pour les aider à élaborer le volet environnemental de leur POT, les *Determinantes Ambientales* (Accord 16 de 1998). Ces consignes se sont superposées à celles du Gouvernement du Cundinamarca (les "DOT"), en plus de celles déjà émises par le DNP (*Departamento Nacional de Planeación*) et par le Ministère du développement, ce qui n'a pas manqué de provoquer un effet "d'empilement" particulièrement préjudiciable pour de nombreux municipes souffrant déjà d'un manque cruel de moyens humains, de compétences techniques, et de ressources financières.

Dans un premier temps, la CAR s'est montrée très directive envers les municipes, et tout particulièrement à l'égard de Bogotá, le principal foyer de consommation d'eau et de dégradation environnementale dans la région, et une ville qui avait échappé à son emprise depuis fort longtemps, d'autant qu'en application de la loi 99 de 1993, seule la partie rurale du District capital entre dans son champ de compétence ; la partie urbaine disposant de sa propre administration environnementale, placée sous l'autorité politique du maire, le DAMA (*Departamento administrativo de Medio Ambiente*). La Licence environnementale sur le POT a donc fourni à la CAR l'occasion de recouvrer un certain contrôle politique sur les affaires internes de Bogotá, et elle ne s'est pas privée d'en user -voire d'en abuser selon les détracteurs de la CAR. En retour, le DAPD a essayé d'étendre au maximum le périmètre urbain de Bogotá, officiellement pour répondre à la saturation à court terme du périmètre actuel, mais aussi dans le but de limiter le champs d'intervention de la CAR au sein du District.

Le conflit entre les deux institutions s'est cristallisé autour de la question de l'expansion du périmètre urbain au nord de Bogotá (**Vues 2** et **3**) , ainsi que sur plusieurs sujets sensibles:

projet de rocade autoroutière, la ALO (*Avenidad longitudinal de occidente*); programme de logement social "*Metrovivienda*", dans des zones en partie inondables (**Vue 2** du Chapitre 4); projet de perforation par l'EAAB de puits en profondeur dans le *Cerro la Conejera*; insuffisance notoire du traitement des eaux usées par le DC, etc.

Les relations entre la CAR et le District ont donc été très tendues entre 1998 et 2000, de même qu'entre la CAR et un grand nombre de municipes de la Savane, qui se sont opposés à ses velléités "d'approuver" ou non les POT, via l'attribution de la Licence environnementale, plutôt que de se cantonner dans un rôle consultatif. Il est vrai que compte tenu de la grande densité de peuplement et de la forte pression démographique qui pèse sur toutes les villes de la Savane de Bogotá, les menaces de surexploitation et de pollution des eaux de surface et souterraines sont bien réelles (*cf. Chapitre 4*).

3.2.6. La médiation du ministère de l'environnement et la MESB

La négociation entre la CAR et Bogotá a rapidement débouché sur une impasse, en 1999. Le conflit était d'ailleurs relativement inédit, car c'est la première fois que le District, qui jouit d'une grande expérience en matière de planification urbaine, se heurtait au contrôle d'une instance extérieure autre que le gouvernement national. La forte médiatisation du conflit, et les ingérences de plus en plus fréquentes du gouvernement dans ce dossier ont contribué à le dramatiser, à le politiser et à le polariser davantage autour de deux camps: celui favorable à une anticipation et une planification de la croissance de Bogotá en périphérie du District (dont les arguments sont résumés dans Montenegro, 2001), contre celui partisan au contraire d'une limitation de la croissance à l'intérieur du périmètre actuel, pour préserver au maximum les espaces verts de la Savane. Toute l'administration districale (DAMA inclus) s'est rangé dans le premier camp, ainsi qu'une partie de l'administration centrale (DNP notamment). La CAR, Le département du Cundinamarca et le Ministère de l'environnement se sont rangés dans le second[12].

Le ministre de l'environnement Juan Mayr, sollicité pour résoudre le différend entre le DC et la CAR a décidé de nommer un "panel d'experts" au second semestre 1999, qui s'est rapidement pérennisé sous le nom de "*Misión de Estudio de la Sabana de Bogotá*" (MESB), constitué de membres extérieurs aux deux institutions en litige, provenant pour l'essentiel des milieux universitaires et de l'expertise territoriale, et déjà au fait des questions environnementales et de la dynamique régionale de la savane de Bogotá. Son fonctionnement était financé, outre le Ministère de l'environnement, par le DNP. Chargée au départ de mener une réflexion d'ensemble sur le POT de Bogotá, la croissance urbaine de la capitale, et les questions environnementales au sens large, la MESB a commencé par mener un travail de fond, multipliant pour cela les audiences externes, l'exploitation de la bibliographie existante, les réunions de travail et la publication de nombreux rapports d'étude (repris ou résumés dans un volumineux document de synthèse: Ardila, 2000a). Puis la MESB a progressivement centré ses travaux sur le projet d'extension du périmètre urbain de Bogotá (MESB, 2000), au

[12] Les jeux d'influences et d'amitiés/inimitiés personnelles n'ont pas été étrangers à cette polarisation du conflit. Diego Bravo Borda, directeur de la CAR, puis candidat au poste de gouverneur du Département en 2000, est un ami personnel d'Andrés González, gouverneur du Cundinamarca entre 1998 et 2000. Peñalosa est au contraire ami personnel d'Alvaro Cruz, candidat malheureux au poste de gouverneur en 1997, finalement élu à cette fonction en 2000, et dont la femme était sa secrétaire personnelle à la mairie de Bogotá. Le directeur du DNP quant à lui, Jaime Ruíz s'est vu reprocher ses intérêts personnels dans le conflit, pour être propriétaire de terrains potentiellement urbanisables au nord du DC en cas d'extension du périmètre urbain.

milieu d'une forte mobilisation médiatique et politique, qui l'ont rapidement conduite à être suspectée par le DC et le DNP d'être opposée à leurs intérêts. Cette position intenable l'a amenée, au début de l'année 2000, à se déclarer incompétente pour se prononcer sur la question précise de l'extension du périmètre urbain de Bogotá. Finalement, après une lutte d'influence intense, le Ministère de l'environnement a émis deux résolutions en mai-juin 2000 contre la demande du DC; une décision à laquelle s'est rallié ce dernier, renonçant dans la version finale du POT à l'extension du périmètre urbain.

Cet épisode est représentatif de la complexité des problèmes politiques et institutionnels posés par l'aménagement d'une capitale de la taille de Bogotá, ainsi que de la forte imbrication entre les différents niveaux de pouvoir: la Nation est intervenue alors qu'elle n'était pas tenue de le faire; elle a créé pour cela une instance qui n'était prévue par aucune figure juridique et totalement inédite en Colombie (la MESB); enfin la discussion sur le POT et l'urbanisation à l'intérieur du DC a provoqué un écho qui s'est répercuté hors des limites administratives de Bogotá, suscitant craintes et prises de position au niveau du Département, de la CAR et des municipes de la Savane.

3.2.7. La présence discrète des acteurs privés dans le débat public sur la question métropolitaine

Enfin on ne saurait achever cet examen de terminer ce tour d'horizon de la "gouvernance métropolitaine" sans faire état des acteurs extérieurs aux pouvoirs publics, c'est-à-dire le secteur privé et les mouvements citoyens.

L'opinion publique en général, et les mouvements associatifs et/ou citoyens en particulier (associations de quartiers ou d'usagers, défenseur de l'environnement ou du patrimoine, mouvements "participatifs"…), d'ordinaire très mobilisés pour la défense des intérêts collectifs, sont restés discrets dans le débat métropolitain. Pas plus à Bogotá que dans la Savane le milieu associatif ne s'est mobilisé sur cette question, dont il ne voyait sans doute pas les enjeux concrets, en dépit de la forte mobilisation des médias lors de la polémique sur l'expansion du périmètre urbain de Bogotá.

De même le secteur privé et les milieux patronaux, pourtant bien représentés à Bogotá où ils sont constitués en "*gremios*" (lobbies) destinés à faire pression sur le pouvoir central, se sont globalement peu mobilisés sur ce sujet, du moins jusqu'au retour de Mockus à la Mairie de Bogotá en 2001 (*cf. infra 3.3.2*), qui a fait du développement économique de la région de Bogotá une priorité. Un contre-exemple à cette relative indifférence mérite toutefois d'être signalé: celui de la "*Cámara de Comercio de Bogotá*", la Chambre de Commerce de Bogotá (CCB).

La CCB est l'une des premières institutions à s'être intéressée au sujet, et celle qui l'a fait avec le plus de constance, sans doute parce que son rayon d'action géographique s'étend au delà de Bogotá, à toute une partie du Cundinamarca. Elle défend de longue date l'idée que Bogotá et la Savane fonctionnent comme une "ville-région" dont les économies sont étroitement intégrées et interdépendantes, et ouvertes sur l'extérieur (Misión Bogotá Siglo XXI, 1994 & 1995; Ternent & Rodríguez, 1998; CCB, 2000; Isaza, 2000; etc). Elle a souvent eu l'occasion de promouvoir cette idée, dans le cadre de forums, de projets de recherche collectifs, ou à l'occasion des campagnes électorales. Il est vrai que la base productive locale fonctionne est largement à une échelle métropolitaine. Entre Bogotá et la Savane, on enregistre des flux très

denses de denrées alimentaires, de produits manufacturés, de main-d'œuvre ou encore d'implantations industrielles (notamment des investissements étrangers), qui privilégient souvent la couronne périurbaine de Bogotá, où le coût du foncier et les contraintes sont en général plus faibles (Cuervo & Alfonso, 2001; Alfonso, 2001a).

Le milieu universitaire s'est davantage engagé dans le débat public, notamment parce qu'il y était invité dans le cadre de missions d'expertise territoriale. Il est possible d'identifier plusieurs groupes, qu'il serait abusif d'assimiler à des lobbies car leur fonctionnement est resté souple et circonstanciel:

- un groupe "environnementaliste-conservateur" autour de la *Sociedad Geográfica de Colombia* et de son fondateur Alberto Mendoza, hostile à l'expansion métropolitaine de Bogotá, et qui a longtemps été influent auprès de la CAR et du département (Mendoza 1996 & 2000; Pérez, 2000; Prieto, 2000; Sociedad Geográfica de Colombia, 2000…);
- un groupe "intégrationniste", favorable à la construction métropolitaine, constitué autour de l'Université des Andes et des nombreuses études menées sur le thème "*Bogotá-Sabana*", qui a volontiers intégré l'administration districale (Barco, Del Castillo); plus rarement celle du département (Castro);
- plus épisodique, un noyau "indépendant", plutôt issu de l'Université nationale, s'est constitué dans le cadre de la MESB pour défendre l'idée d'une expansion métropolitaine contrôlée et moins centrée sur les intérêts du DC (Ardila, Van der Hammen, Jaramillo…);
- plus récent et plus restreint, mais aussi plus influent, le groupe des "entrepreneurs", qui gravite dans l'entourage proche de Mockus à la Mairie de Bogotá, est surtout soucieux d'améliorer la compétitivité de la région métropolitaine de Bogotá (Noriega, Fainboim…).

3.3. Les péripéties du projet d'aire Métropolitaine de Bogotá et ses enseignements sur la "gouvernance locale"

Le débat public autour du projet métropolitain a émergé vers le milieu des années 1990, pour diverses raisons. D'abord la constitution de 1991 donnait enfin à Bogotá la possibilité légale de s'associer avec ses voisins, et la Loi de 1994 sur les aires métropolitaines a précisé les conditions de cette association. Ensuite il n'était plus possible d'ignorer que la croissance de Bogotá débordait largement de son périmètre urbain, en voie de saturation, vers les municipes périphériques. Les résultats du recensement de 1993 l'ont clairement confirmé. Enfin une prise de conscience collective s'est opérée sous l'influence des grandes études qui se sont multipliés sur le sujet dans les années 1990, et dont les auteurs étaient parfois très proches milieux politiques.

La première étude ambitieuse sur la Savane de Bogotá, menée dès 1984 par l'IGAC en collaboration avec l'ORSTOM (IGAC, 1984) était restée sans écho sur les politiques publiques. D'inspiration environnementale (à une époque où ce n'était pas encore à la mode) et davantage centrée sur les parties rurales de la Savane, cette étude, qui est devenue par la suite une référence incontournable, ne répondait pas, il est vrai, aux priorités du moment, du moins à Bogotá.

En dehors de quelques cas isolés, répondant en général à l'intérêt personnel de quelques figures du milieu universitaire bogotain, liées ou non à la politique (Guhl, 1981, Cavelier,1992), les études se sont multipliées à partir du milieu des années 1990, avec plusieurs projets collectifs menés par des institutions universitaires et administratives d'envergure (*cf. supra*):

- l'étude du CES (*Centro de Estudios Sociales*) de l'Université Nationale sur l'urbanisation, la modernisation agricole et les conflits socio-environnementaux dans la Savane (Montañez, 1992; Montañez, Arcila & Pacheco, 1994; Salazar, 1995);
- un projet de coopération CEDE-ORSTOM entre 1993 et 1996 sur la mobilité résidentielle et son impact sur l'urbanisation dans l'Aire Métropolitaine de Bogotá (Dureau, Flórez & Hoyos, 1993; Dureau, Barbary & Flórez, 1993; Dureau, Flórez & Hoyos, 1994…);
- les nombreuses études menées par la Chambre de Commerce de Bogotá sur le sujet depuis 1994 au moins (*cf. supra 3.2.7*);
- les travaux initiés à l'Université des Andes, dans le cadre du CEDE, sur le thème de l'intégration métropolitaine "*Bogotá-Sabana*", et prolongées depuis au DAPD (Barco, 1998; Barco & Cortés, 1999 & 2000…)
- Les premières études menées par la *Sociedad Geográfica de Colombia* en collaboration avec la CAR (Mendoza, 1996; SGC, 1998; Van der Hammen, 1998; CAR 1999).

La multiplication de ces études ne répond pas à un simple effet de mode -même si elle y contribue, et si les différents projets ont eu entre eux un effet de "résonance". Elle est représentative des préoccupations croissantes du DC. Elle n'est pas non plus neutre: la plupart de ces institutions et de ces chercheurs sont susceptibles d'être associés, directement -en assumant des responsabilités administratives ou politiques- ou indirectement -en réalisant des études pour les décideurs politiques- à la gestion du développement local.

Cette prolifération d'études sur la question métropolitaine a contribué à placer le thème métropolitain au centre du débat politique local au cours des deux derniers mandats municipaux, et en particulier lors de la dernière campagne électorales de 2000, tant à Bogotá que dans les communes périphériques ou à l'échelle du Département. Il est vrai que les tensions ont été particulièrement aiguisées par les initiatives de Peñalosa en la matière à la Mairie de Bogotá entre 1998 et 2000, et par l'instrumentalisation politique qui en a été faite.

3.3.1. La gestion du projet métropolitain sous l'administration Peñalosa (1998-2000) et son échec

Les prédécesseurs d'Enrique Peñalosa à la mairie de Bogotá s'étaient peu préoccupés de la thématique métropolitaine. Jaime Castro (1992-1994) a centrés ses efforts autour de la modernisation des institutions, du fonctionnement et de la gestion internes du District (Castro, 1994). Les maires suivants, Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), eux aussi mobilisés par d'autres priorités, n'ont pas pris d'initiative notoire sur ce front, même si le second a pris publiquement position en faveur d'un engagement de Bogotá dans une dynamique métropolitaine (Bromberg, 1997)[13].

[13] Et si les politiques menées à l'intérieur du District ont eu des conséquences sur les municipes environnants: limitation de la consommation d'alcool ("*ley Zanahoria*"), fiscalité accrue sur les carburants, contingentement de la circulation automobile ("*pico y placa*"), campagnes de prévention du gaspillage d'eau potable, etc.

Le processus a véritablement démarré sous l'administration Peñalosa (1998-2000), à l'initiative de ce dernier. Déjà sensibilisé pendant sa campagne électorale à cette question, sous l'influence notamment de la CCB et de l'équipe de Carolina Barco, alors en train de mener au CEDE le programme d'étude "*Bogotá-Sabana*", Peñalosa en a fait une priorité politique, en créant dès le début de son mandat une officine chargée des relations publiques et d'amorcer un dialogue avec les municipes de la Savane, la "*Consejería para Cundinamarca*", puis en nommant Carolina Barco elle-même à la direction du DAPD en mars 1999. Celle-ci a aussitôt créé un service technique chargé de travailler sur la question métropolitaine, la "*Oficina Regional*". Cette proximité avec les milieux universitaires a permis a l'équipe Peñalosa d'avoir une vision claire des enjeux métropolitains, lui donnant ainsi la possibilité de dessiner une politique forte sur le sujet.

De nombreux facteurs ont poussé les autorités districales à faire de la construction métropolitaine une priorité, et parmi eux notamment:

- l'obligation légale de rédiger, entre 1998 et 2000, le POT de Bogotá, et le souhait que les directives de Bogotá coïncident avec celles des municipes limitrophes, dans l'occupation du sol ou les projets routiers par exemple;
- le souhait de mener une politique des transports et de la voirie qui soit articulée autant que possible avec le système régional: autoroute urbaine (ALO), transport urbain en site propre ("*Transmilenio*"), installation de péages routiers à l'entrée du District…;
- la volonté du DAPD de planifier à long terme sa croissance urbaine, en étendant le périmètre constructible vers le nord de la ville (*cf. supra 3.2.5* et *3.2.6*), et en amorçant un programme de logement social à l'échelle de l'agglomération ("*Metrovivienda*");
- l'espoir enfin de négocier avec les municipes concernés le transfert d'infrastructures lourdes (comme l'abattoir) à l'extérieur du District.

Bogotá n'a pas vraiment pris en compte le fait que les municipes de sa couronne périurbaine étaient alors engagés dans le lancement d'associations de municipes, à l'instigation du département, ni cherché à y participer, ce qui aurait été possible légalement. D'emblée, la volonté du District était de parvenir à la création d'une Aire métropolitaine, ce qui traduit bien la volonté du DC de garder le contrôle de l'initiative, mais témoigne aussi d'une certaine audace, compte tenu du différend historique entre Bogotá et ses voisins (municipes et département).

La *Consejería para Cundinamarca* a lancé une concertation auprès d'une vingtaine de municipes de la Savane. Malgré le réel intérêt de certains municipes à parvenir à un accord avec le District, du fait de la puissance financière, institutionnelle et technique de ce dernier, les premières rencontres se sont déroulées dans un climat de méfiance, de plaintes (contre le tarif de l'eau ou les mauvais traitements infligés par les ESP districales, contre le projet de péages routiers à l'entrée du District; contre l'insuffisante concertation pour la mise en place du *Transmilenio*…). Ce climat pesant a viré à l'hostilité suite aux maladresses de communication de l'administration Peñalosa. En effet de nombreux maires, élus et fonctionnaires municipaux rencontrés en octobre 2000 et 2001 (cf. liste des entretiens en Annexe) se sont plaints du style paternaliste et unilatéral de cette première phase de "concertation".

Les craintes se sont focalisées, outre les sujets déjà évoqués, sur deux points:

- la peur de voir, avec le programme *Metrovivienda*, Bogotá se "décharger de ses pauvres" vers la périphérie, en application de la loi urbaine de 1997 (dont l'article 91 autorise l'Etat a construire des logements sociaux à l'extérieur du DC)[14];
- la crainte d'une perte d'autonomie municipale au sein de l'aire métropolitaine. En effet la loi 128 de 1994, controversée, accorde l'essentiel du pouvoir au "*municipio núcleo*" (ici Bogotá), et ouvre de surcroît la possibilité d'une conversion de l'AM en "District métropolitain", au sein duquel "*... les municipes intégrés disparaîtr*[aie]*nt comme entités territoriales*" (Art. 28). Le fait que cette conversion ne soit possible qu'avec l'accord des maires et à l'issue d'une consultation publique au sein de chacun des municipes concernés n'a pas suffi à rassurer ces derniers. Ils ont vu là -ou feint d'y voir- une menace d'annexion pure et simple, rappelant à leur mémoire le souvenir traumatisant de 1954, quand six municipes périphériques avaient été intégrés de force au DC.

Dans ces conditions, les discussions se sont avérées difficiles dès le départ. Au cours du second semestre 1998, la *Consejería* a organisé, conjointement avec le DAPD, une série de réunions techniques sur l'élaboration du POT, subdivisées en trois sous-groupes régionaux correspondant aux Provinces *Sabana occidente*, *Sabana centro* et *Sabana oriente*. Des dissensions sont rapidement apparues entre municipes, et notamment entre les plus riches, au nord, et les plus pauvres, à l'ouest et au sud, davantage intéressés par la proposition du DC. Les municipes du nord-ouest et ceux du nord-est, sous l'influence notamment des maires de Cota, de Chía et de La Calera, hostiles au projet d'AM, se sont rapidement retirés des négociations. Seule une dizaine de municipes ont maintenu le contact, surtout au sud et à l'ouest de Bogotá. Il s'agit de municipes pauvres, contrairement à ceux du nord-ouest, ayant plus à gagner d'un rapprochement avec Bogotá, en matière de services publics, de transports ou de logement social.

L'arrivée de Carolina Barco à la direction du DPAD et la création de la *Oficina regional* en 1999 n'ont pas permis de renouer le dialogue avec les municipes qui l'avaient rompu. La *Oficina regional* a entrepris un important travail d'inventaire et d'étude sur le développement régional (ex: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000a; Del Castillo, 2001a; etc.) (**Fig. 3.2**), ce qui a notamment permis d'insérer une "proposition de modèle régional" dans la version finale du POT de la capitale (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000b: 165-169). En parallèle, la négociation sur la constitution d'une AM, menée par le cabinet du maire et la *Consejería para Cundinamarca*, s'est concentrée autour des quatre municipes disposés à poursuivre le dialogue: Soacha, Funza, Mosquera et Madrid.

Bien que réduite à quatre municipes, et en dépit d'une montée en tension des relations entre Bogotá et le département, qui voyait d'un mauvais œil ce qu'il considérait comme un empiétement sur ses prérogatives territoriales, ainsi que la CAR, qui refusait d'accorder sa *Licencia ambiental* au projet de POT de la capitale, les négociations se sont poursuivies à la fin de l'année 1999 et au premier semestre 2000. Elles ont d'abord débouché sur la signature, le 30 novembre 1999, d'un accord (*carta de compromiso*) entre Peñalosa et les maires concernés, prévoyant la création d'une AM et la réalisation d'une série d'études thématiques sur divers sujets: transports publics (avec un projet d'extension du *Transmilenio* jusqu'à Soacha), gestion du trafic routier (notamment entre Bogotá et Soacha) et discussion sur les péages routiers à l'entrée de la capitale, définition concertée des plans de voirie (en particulier pour améliorer l'intégration entre le maillage routier du District et celui de Soacha), aménagement d'espaces verts par le DC dans les municipes voisins, services publics d'eau et

[14] Une crainte exprimée par tous les interlocuteurs rencontrés. Il est vrai que, après que la CAR eut rejeté le projet d'expansion du périmètre urbain, le DC s'est vu privé de sa principale possibilité de réaliser *in situ* un programme de logement social de grande envergure.

d'électricité (les ESP de Bogotá desservant les quatre municipes concernés); enfin aménagement du territoire et urbanisme, afin d'échanger et de coordonner au mieux l'élaboration des POT.

La procédure de création de l'AM s'est ensuite poursuivie par la rédaction d'un texte fondateur de l'AM au début de l'année 2000, qui a été soumis en juillet à la *Registraduría del Estado Civil*, légalement chargée de le rendre public pour "*qu'un large débat collectif s'engage*", puis de consulter les citoyens à l'occasion des élections municipales, fin octobre 2000, pour approuver ou rejeter le projet. La *Registraduría* a rejeté cette demande fin juillet, pour deux raisons. La première, technique, est liée à une contradiction juridique: la Constitution de 1991 -qui prévaut sur les lois en cas de litige- prévoit que les modalités de création d'une AM devraient être précisées par la Loi d'aménagement du territoire (LOT), indépendamment de l'existence d'une Loi spécifique sur les aires métropolitaines[15]. Or la LOT n'est toujours pas votée à ce jour. La deuxième, plus politique, est liée à l'absence de concertation des Conseils districaux et municipaux dans l'élaboration du projet, contrairement aux procédures prévues par la Constitution, la Loi électorale (Art. 53) ou la Loi sur les aires métropolitaines -et bien que les textes se contredisent sur la prérogative des Conseils[16].

En réalité, on peut s'interroger sur le bien fondé du premier argument, qui peut paraître spécieux, voire partisan, dans la mesure où il n'a pas été opposé aux autres AM de Colombie lors de leur création. En revanche, ni le District capital ni les municipes intéressés ne pouvaient ignorer le second, qui semble d'ailleurs bien légitime. Or les Conseils n'ont pas été concertés, du moins pas de façon formelle et officielle, notamment à Bogotá, où les relations entre Peñalosa -comme ses prédécesseurs- et le Conseil municipal étaient médiocres.

Il est difficile de croire Peñalosa et les autres maires intéressés aient pu arriver à ce stade de la procédure sans imaginer quelle serait la position de la *Registraduría*. Il est permis de se demander, dans ces conditions, si Peñalosa au moins ne savait pas déjà, en soumettant sa proposition à la *Registraduría*, que le projet d'AM était perdu d'avance[17]. Si c'est le cas, quel sens faut-il donner à sa démarche: simple baroud d'honneur, après un mandat où beaucoup d'efforts ont été dédiés à ce projet; ou opération de marketing politique destinée à marquer l'opinion publique et à rejeter la responsabilité de cet échec sur la *Registraduría*?

Le doute est permis, et les deux interprétations sont d'ailleurs compatibles. Dans tous les cas le refus de la *Registraduría*, à trois mois de la fin du mandat des maires et des conseillers en poste, a enterré le projet d'aire métropolitaine.

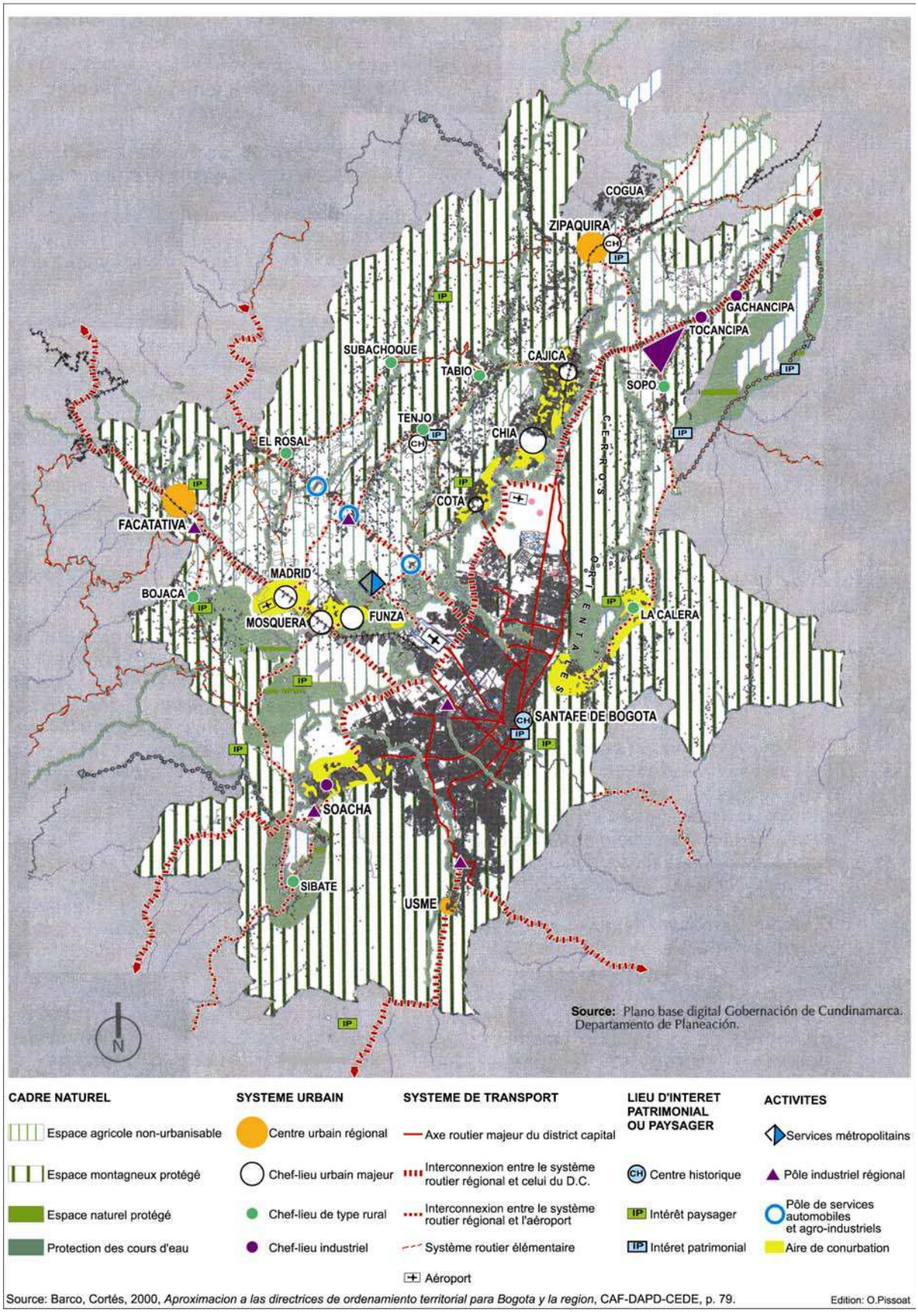
---

[15] Art. 319 de la Constitution: *"...La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley."*

[16] La constitution n'impose une intervention du Conseil qu'après la *consulta popular*. La loi sur les aires métropolitaines (1994) n'impose pas d'intervention du Conseil dans le processus (précisant toutefois que le projet d'AM peut être lancée par un tiers des conseillers de chacun des municipes concernés; que c'est le vote populaire -et non un vote du Conseil- qui décide si l'AM est approuvée ou non; mais qu'en cas de vote négatif, une nouvelle *consulta* sur le même sujet ne peut être organisée qu'une fois les Conseils renouvelés). Enfin la loi électorale indique que le maire devra solliciter du Conseil un avis sur l'intérêt de la *consulta* avant même de l'organiser (précisant même qu'en cas d'avis défavorable, le maire devra y renoncer).

[17] D'ailleurs la loi électorale n'autorise les municipes à ne réaliser qu'une *consulta popular* par scrutin électoral. Or la Mairie de Bogotá en prévoyait deux pour les élections d'octobre 2000: la question de l'aire métropolitaine et celle d'étendre l'application des "journées sans voiture" dans le District capital.

Fig. 3.2 **Modèle d'organisation de l'espace de la savane de Bogota**



Source: Barco, Cortés, 2000, *Aproximacion a las directrices de ordenamiento territorial para Bogota y la region*, CAF-DAPD-CEDE, p. 79. Edition: O.Pissoat

3.3.2. L'approche de la question métropolitaine par les nouvelles administrations municipales et départementales (2001-2003)

La question de l'Aire métropolitaine a occupé une large place pendant la campagne municipale de 2000 à la Mairie de Bogotá; beaucoup moins en revanche dans les municipes périphériques. Elle fait l'objet de nombreux forums, réunions et débats publics, et a été reprise par la plupart des candidats, dont les deux principaux, María Emma Mejía, candidate officielle du parti libéral, et Anthanas Mockus, ancien maire de Bogotá (1995-1997) et candidat indépendant qui a bénéficié du ralliement du maire sortant, pourtant libéral lui-même. Ces deux candidats, qui se sont opposés sur des nombreux thèmes comme la fiscalité locale, la privatisation des services publics, ou les grands choix en matière d'urbanisme, ont adopté une position relativement consensuelle sur la question métropolitaine: oui à une poursuite du dialogue avec les municipes périphériques, oui au maintien des structures en place (*Consejería para Cundinamarca*, *Oficina regional*), mais prudence sur la manière d'aborder le sujet, notamment sous son angle politique et institutionnel. Les déclarations d'intention et les projets affichés sont donc restés vagues, ce qui était logique du fait du double échec de Peñalosa dans ses négociations régionales, avec la CAR et sur le projet d'aire métropolitaine.

Au lendemain des élections, le panorama politique et institutionnel a peu évolué, même si la conjoncture s'est décrispée du fait des changements aux postes de pouvoir, à la Mairie de Bogotá, au gouvernement du Cundinamarca, et à la direction de la CAR. Le nouveau gouverneur du département, Alvaro Cruz, est un proche de Peñalosa, qui a lui-même soutenu Mockus aux élections municipales. L'ancien directeur de la CAR, Diego Bravo Borda, qui avait renoncé à sa charge pour lancer sa candidature au poste de gouverneur du Cundinamarca -où il a échoué- a été remplacé par une personne moins notoirement hostile au projet métropolitain de Bogotá[18].

Du côté des municipes périphériques, et malgré quelques changements symboliques, comme celui du maire de Chía qui était très hostile au dialogue avec Bogotá, la situation est globalement inchangée. Les municipes périphériques sont avant tout préoccupés par leurs propres problèmes, et ne voient guère l'intérêt de se rapprocher de Bogotá, dont ils se méfient toujours, en dehors peut-être de Soacha, plus que jamais favorable à l'aide que peut lui apporter son riche voisin.

Dans ces conditions, l'initiative revenait surtout au maire de Bogotá. Assumant une partie de la politique engagée par son prédécesseur (qui en avait fait de même en lui succédant trois ans plus tôt), et soucieux lui aussi de renforcer la dynamique métropolitaine, Mockus a maintenu -fait rare dans un panorama politique caractérisé par une valse des dirigeants techniques et administratifs après chaque scrutin- une partie des équipes et des structures en place: Carolina Barco a été confirmée à la direction du DAPD, la *Oficina régional* a été maintenue, ainsi que la *Consejería para Cundinamarca* (rebaptisée *"Consejería Región y Competitividad"*, CRC). Tirant les leçons de l'échec de son prédécesseur, l'administration Mockus, pragmatique, a renoncé au projet formel de constitution d'une aire métropolitaine, et préféré s'orienter vers une approche plus technique des problèmes, en renouant le dialogue avec une vingtaine de municipes de la Savane. De même, pour limiter les tensions avec les autres interlocuteurs régionaux, il a institué dès février 2001 une "Table de Planification régionale" (*Mesa de Planificación Regional*, MPR) tripartite, associant le DC, le Gouvernement du Cundinamarca

[18] Celui-ci, destitué en septembre 2001 pour vice de procédure dans sa nomination, a été renommé depuis à son poste.

et la CAR, ainsi que des représentants du gouvernement national, sous la coordination de la CRC, et sous le contrôle politique de Mario Noriega, le plus proche conseiller de Mockus, qui s'était souvent exprimé dans le débat préélectoral en faveur de l'aire métropolitaine (Noriega, 1999a & b; Brunner & Noriega, 2000).

Cette *Mesa* constitue la pièce maîtresse et la vitrine de la politique métropolitaine du DC. Son but n'est pas seulement la "*concertation en vue de promouvoir une planification concertée du développement urbain*" -pour reprendre les termes de son acte de fondation. Il est également de promouvoir l'économie et la compétitivité locale, à l'image du nouveau maire de Bogotá, dont le discours est devenu très libéral au début de son second mandat, et qui s'est rapproché du secteur privé et des milieux d'affaires. L'équipe de Mockus a d'ailleurs repris à son compte une idée lancée pendant la campagne par la CCB, qui est d'associer le secteur privé au fonctionnement de la CRC, sous la forme d'un "Comité interprofessionnel pour la région Bogotá-Cundinamarca" (CIR), regroupant autour de la CCB les principales organisations patronales présentes à Bogotá.

Le CRC et la *Mesa*, essentiellement tournés vers l'économie la compétitivité locale, se préoccupent moins désormais des autres aspects de la gestion métropolitaine: coopération inter-municipale et solidarité territoriale, transports, services publics, etc.

La collaboration entre secteurs public et privé constitue un progrès et un point fort de la nouvelle politique métropolitaine de Bogotá. En revanche les municipes de la Savane ne sont guère associés à cette dynamique, si ce n'est sous la forme d'une invitation aux ateliers thématiques de la *Mesa* (les municipes n'étant pour le moment pas conviés aux travaux du CRC). De ce point de vue, et comme nous l'ont confirmé les différents interlocuteurs locaux interrogés en octobre 2001, on ne peut pas dire que le débat intercommunal ait beaucoup progressé, ni que les "mastodontes" de la région métropolitaine (DC, département et CAR) aient fait beaucoup d'efforts pour traiter les maires de la Savane sur pied d'égalité. De nombreux municipes ont participé sans grand enthousiasme au fonctionnement de la *Mesa*, d'autant que les groupes thématiques n'ont pas tous démarré avec le même dynamisme. Les plus avancés sont ceux portant sur la prévention des risques et des situations d'urgence, l'environnement, la voirie et les infrastructures. Par contre certains sujets sensibles,comme les péages routiers, le logement social, les transports collectifs, ou les services publics ont été laissés de côté, ou peu abordés. Par ailleurs, il n'est pas sûr que les municipes de la Savane accordent au thème de la compétitivité économique la même importance que le DC et la CCB.

De plus, l'initiative métropolitaine de Mockus risque de se heurter comme la précédente sur l'écueil des délais électoraux. La *Mesa* a mis plusieurs mois à démarrer véritablement, n'obtenant des crédits de fonctionnement du PNUD qu'en octobre 2001, et elle n'a lancé un appel d'offres auprès des universités et des consultants pour des études de développement qu'en février 2002 (*Mesa de planificación regional*…, 2002). Or il ne lui restera, à partir de la fin de cette année et avant les prochaines élections d'octobre 2003, qu'un an pour mener à bien les projets éventuellement retenus. L'initiative métropolitaine de l'administration Mockus a donc démarré tardivement, ce qui peut sembler regrettable dans la mesure où dès son arrivée au pouvoir, en janvier 2001, les conditions étaient réunies pour un lancement immédiat du dossier métropolitain, grâce à l'expérience de Peñalosa, aux débats sur le sujet pendant la campagne, au maintien en place du même personnel technique, et à une convergence politique avec le département et la CAR… On peut donc se demander, dans ces conditions, quelle était la sincérité de la volonté politique, au delà des discours, pour faire avancer ce dossier.

Conclusion

Quel **bilan** peut-on tirer de l'expérience métropolitaine de la Savane de Bogotá en matière d'action publique et de "solidarité territoriale", dans le contexte de réforme et de décentralisation de l'action publique qui a caractérisé la Colombie ces dernières années?

Au delà de la simple étude de cas, l'exemple de la Savane de Bogotá, une agglomération dont la gestion a toujours fait l'objet d'attentions particulières de la part du gouvernement central, est fort instructif. Le bilan de l'expérience métropolitaine autour de Bogotá est forcément mitigé.

Un bilan en demi-teinte de l'expérience métropolitaine à Bogotá…

L'**échec** récent de la tentative de créer une AM pour mieux gérer le développement urbain de l'agglomération de Bogotá est révélateur, paradoxalement, d'un premier succès de la décentralisation, qui est la victoire du principe de l'**autonomie municipale**. Celle-ci semble aujourd'hui un fait acquis, et contribue à limiter le jeu autrefois habituel des tractations politiques et des systèmes d'allégeance hérités du bipartisme, en vertu desquels, par le jeu des nominations des gouverneurs et des maires, le pouvoir central et les partis traditionnels exerçaient une pression permanente sur les gouvernements locaux. Contrairement à une de nos craintes au démarrage de l'étude, nous avons constaté en rencontrant les maires, les élus et les personnels administratifs que l'influence de Bogotá, du département, ou des directives centrales des partis politiques semblaient relativement limitées dans les municipes; ce qui bien sûr n'exclut pas, dans l'architecture du pouvoir local, les effets de clans, de réseaux d'influence ou de clientélisme... Les initiatives autoritaires ou centralistes en matière de coordination de l'action publique locale, sur le modèle de l'annexion à Bogotá de six municipes en 1954, n'ont plus leur place dans le panorama politique colombien. De même, le projet d'AM, inabouti, n'a pas eu cet effet de "contournement de la démocratie" parfois décrit dans les processus d'intercommunalité en France, en transférant le pouvoir de décision à un niveau qui n'est pas soumis au contrôle direct des électeurs. Au contraire le débat métropolitain, largement médiatisé, a plutôt contribué à nos yeux à réactiver le débat démocratique, à Bogotá du moins.

Autre effet positif des "tâtonnements métropolitains": une **prise de conscience** générale, au moins parmi la classe politique et les professionnels de l'aménagement, de la nécessité de concevoir et **penser le développement local à des échelles différentes** de celles traditionnelles du département et du municipe. Cette prise de conscience, ancienne dans des instances régionales comme le département ou la CAR, est un fait relativement nouveau à l'échelon municipal. Ce changement est particulièrement net à Bogotá, une ville qui a longtemps planifié son développement sans trop se soucier de ses voisins, et qui a fait de gros efforts au cours des deux derniers mandats pour intégrer la dimension régionale dans ses pratiques -même si elle l'a fait d'une façon que les municipes de sa périphérie ont pu percevoir comme paternaliste. La capitale a même dû infléchir ses choix dans l'élaboration de son POT sous la contrainte d'un acteur extra-districal, la CAR. Ce "**virage métropolitain**" est moins spectaculaire dans les municipes de la Savane, où l'on constate que c'est surtout la contrainte économique qui incite les plus pauvres d'entre eux, comme Soacha, à "penser métropole".

Troisième élément positif, la dynamique métropolitaine a suscité auprès des acteurs locaux un certains nombre de **pratiques innovantes**, sur le plan **institutionnel** et **politique**. L'intervention d'une instance extérieure comme la CAR dans la réflexion sur le projet urbain de Bogotá, la création d'une *Consejería para Cundinamarca* puis d'une *Oficina regional* au

sein de l'administration districale, l'effort manifeste pour ne pas se limiter à un "territoire fonctionnel" étroitement circonscrit, mais pour élargir au contraire au maximum le cadre géographique du débat, la tenue de réunions de concertation thématique entre Bogotá et les municipes de sa périphérie, la création entre ces derniers "d'Associations de municipes"… sont autant de pratiques nouvelles qui contribuent à faire évoluer la culture politique locale. La **coopération inter-municipale**, hier étrangère à la "culture territoriale colombienne", est en train d'y faire une percée, même si ses effets restent encore limités.

En termes de "**gouvernance métropolitaine**", les **avancées concrètes** en matière de concertation entre secteur public et secteur privé restent toutefois **modestes**. Elles le sont encore plus du côté de la société civile et des mécanismes "participatifs". Malgré une forte médiatisation du conflit entre Bogotá et la CAR ou du projet d'AM, aucune mobilisation populaire ne s'est manifestée, à Bogotá ou dans la Savane, en faveur ou à l'encontre du dossier métropolitain. Celui-ci reste fondamentalement un jeu d'acteurs institutionnels publics. Toutefois, sous l'influence du travail de longue haleine mené par la CCB, repris par le maire actuel de Bogotá, on assiste à un début d'engagement du **secteur privé** dans la dynamique métropolitaine, à travers la *Mesa de planificación regional* et le *Consejo Regional de Competitividad*. Sans doute n'existe-t-il pas encore vraiment de "milieu patronal bogotain" structuré autour de la défense des intérêts économiques locaux, comme à Medellín ou à Cali - où on observe d'incontestables "effets SPL" autour de filière comme le sucre, l'industrie textile ou l'agroalimentaire. Mais la participation des principales fédérations professionnelles à ces deux instances est le signe qu'un changement est peut-être en train de s'opérer. Au moins ce retard relatif a-t-il eu un avantage indirect: le secteur privé n'a pas cherché à tirer profit de la création d'une aire métropolitaine pour bénéficier de nouveaux marchés publics, comme on a pu l'observer parfois en France (Moquay, 1998).

Pourtant, la plupart des **initiatives visant à améliorer les mécanismes de coopération** ou de solidarité territoriale à l'échelle métropolitaine ou intermunicipale ont **échoué** ou se sont heurtées à une série de **blocages**, qu'on peut essayer de résumer à grands traits.

Notons tout d'abord une **contradiction** forte entre **deux principes** légitimes mais peu compatibles, celui de l'**autonomie municipale** et celui de la **solidarité territoriale**. Le premier a été littéralement "sacralisé" par la nouvelle constitution, au point de rendre caduque toute mesure visant à mettre en pratique le second. C'est ainsi que le volet "logement social" de la loi urbaine de 1997, qui prévoit (*Art. 91, § 1*) la possibilité de construire des VIS dans un rayon de 50 km autour de Bogotá, s'est avéré inconstitutionnel, ou que la loi sur les services publics (1994) rend quasiment impossibles les subventions entre municipes voisins (*cf. Chapitre 4*), ce qui empêche en théorie Bogotá de vendre à bas prix son eau à ses voisins. Dans ces conditions, il devient très difficile d'appliquer des politiques supra-municipales d'aménagement. On a peu avancé sur le plan de l'offre de "biens publics métropolitains" (infrastructures, voirie, services publics, logement social …), ou en termes organisationnels, puisque aucune structure de gestion métropolitaine n'a encore vu le jour. Comment réinventer des modalités d'action publique qui permettent de mener des opérations d'envergure métropolitaine sans remettre en cause les principes de l'autonomie municipale? Beaucoup de choses restent à faire, car si de nombreux correctifs ont été apportés à la législation territoriale au cours des dernières années pour lutter contre les malversations ou la mauvaise gestion financière (lois 190 et 200 de 1995, loi 617 de 2000…), il reste à **doter la coopération** inter-municipale (et métropolitaine) d'un **cadre réglementaire opératoire**.

Parallèlement, si elle a noué le dialogue avec ses voisins, à un moment opportun (celui de l'élaboration des POT), l'initiative bogotaine de créer une AM a surtout eu pour effet

d'indisposer la plupart des municipes périurbains, alors que l'objectif recherché était le contraire. Il est vrai que l'action politique de Bogotá a été de ce point de vue ambiguë: certes Bogotá n'a ménagé ni ses efforts ni ses dépenses pour lancer une dynamique métropolitaine, mais l'initiative est toujours restée une **initiative unilatérale**, menée du centre vers la périphérie, le DC essayant d'exercer une influence sur les options de ses voisins en matière d'urbanisme[19], sans les inviter en retour à donner leur avis sur son propre projet urbain.

Ces dissensions sont révélatrices d'un **problème** plus large de **leadership régional**, en l'absence de mécanismes efficaces de régulation du pouvoir local, et du fait d'une **concurrence** entre au moins deux, voire trois structures fortes sur le plan institutionnel et logistique (le département, le DC et la CAR), face à des municipes faibles sur le plan financiers, mais forts de l'autonomie que leur a conférée la Constitution. En l'état actuel, la **figure de l'aire métropolitaine** ne propose pas d'alternative forte à ce déficit de leadership, car elle souffre d'un **double défaut**: elle donne trop de pouvoir à la ville centre, tout en n'ayant pas la légitimité politique d'une instance élue, ce qui peut être un handicap dans un pays comme la Colombie qui accorde une grande importance au lien direct entre les citoyens et les administrateurs publics. D'ailleurs l'**opinion publique** s'est peu intéressée à tout le débat sur la création d'une aire métropolitaine, qui a plus été perçue comme une controverse technique ou "bureaucratique" que comme un véritable enjeu de société.

La **législation** actuelle sur les deux figures majeures de la coopération intermunicipale, les **associations de municipes** et les **aires métropolitaines**, pose encore des problèmes d'**application**. Les AM ne souffrent pas seulement d'un déficit de leadership et d'un "éloignement des citoyens". Elles sont également faibles sur le plan **financier**: pas de fiscalité propre (ou de mécanismes de mutualisation de la fiscalité municipale), ce qui, compte tenu de la pauvreté relative des municipes colombiens, placerait la couronne périurbaine de Bogotá dans une situation de dépendance à l'égard de Bogotá, seule entité disposant de ressources suffisantes pour financer le fonctionnement d'une administration et d'une politique métropolitaines. De leur côté les associations de municipes, d'abord soutenues politiquement et financièrement par le département du Cundinamarca, ont ensuite été "lâchées" par lui, en raison de leur politisation croissante et de leur usage comme des "ressources" gérées à des fins partisanes. Pourtant, la souplesse de fonctionnement qui les caractérise ne présente pas que des inconvénients, surtout en comparaison avec la rigidité des aires métropolitaines. C'est ce qui explique qu'une ville comme Cali ait opté pour cette figure juridique dans son rapprochement avec les municipes voisins.

Enfin on peut déplorer qu'**autant de moyens** financiers et humains aient été investis dans la processus métropolitain, pour des **résultats** en définitive **limités**. Cela renvoie à un problème institutionnel plus large, qui est la **brièveté des mandats électifs locaux** (trois ans, avec interdiction de se représenter pour un second mandat successif), qui provoque un va-et-vient permanent des administrations locales, avec un effet de rupture préjudiciable à la continuité de l'action publique. Un tel dispositif, prévu pour limiter les abus de pouvoir et garantir un minimum de *turn over* dans le fonctionnement de la démocratie, a montré depuis longtemps ses **inconvénients**: fonctionnement au coup par coup et à court terme, absence de vision à long terme dans la planification et l'aménagement, succession de politiques inachevées, aussitôt abandonnée, ou reprises sans profiter des acquis des administrations précédentes, etc. Avec des mandats aussi courts, il devient aléatoire d'engager des chantiers ambitieux ou

[19] Les développements du POT sur "*la construcción de un territorio regional*" sont de ce point de vue très significatifs (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000b: 165-169), comme l'est toute la littérature districale sur la région *Bogotá-Sabana*.

innovants, et les mener à terme relève de l'exploit. Le projet métropolitain a incontestablement souffert de cet écueil.

Pour compliquer le tout, le **conflit d'autorité** entre les **deux instances élues** du pouvoir local, le **Maire** et le **Conseil** au plan **municipal**, le **Gouverneur** et **l'Assemblée** au plan **départemental**, peuvent contribuer à diluer davantage encore l'initiative locale. Ainsi le Maire peut-il gouverner contre l'avis de son Conseil s'il lui est adverse (ce qui a presque toujours été le cas à Bogotá au cours de la dernière décennie), mais au prix d'un alourdissement considérable des procédures. En retour le Conseil (accusé à Bogotá par Mockus d'être le dernier refuge du clientélisme et de la *politiquería* au sein de l'appareil districal) dispose d'un fort pouvoir de nuisance à l'encontre du maire et de la conduite de sa politique, une situation d'autant plus délicate que la charge de Conseiller est une des seules qui ne soit pas soumise à la règle de non réélection consécutive.

En résumé, beaucoup d'efforts et d'idées ont été dépensés autour de la dynamique et du projet métropolitain dans la Savane de Bogotá, pour un résultat qui peut paraître, en 2002, en deçà des espérances initiales. Mais une brèche est ouverte… Il reste à l'explorer, avec foi et créativité sans doute, car pour l'observateur extérieur, on a un peu le sentiment que les exigences de solidarité et d'équité territoriale ont parfois été perdue de vue en chemin.

…qui doit néanmoins être replacé dans un contexte régional et mondial de difficulté institutionnelle à construire le fait métropolitain…

Les observations faites ici sur la difficulté à construire l'intercommunalité et la gestion métropolitaine dans la Savane de Bogotá doivent toutefois être nuancées à la lumière de ce qui se passe ailleurs, car il ne s'agit pas d'une chose facile, en Amérique latine comme en Europe.

- en Colombie, seul un nombre limité d'aires métropolitaines ont pu être constituées: Medellín, Pereira, Cúcuta, Bucaramanga et Barranquilla (la seule qui n'existait pas avant la loi de 1994). Souvent cité comme modèle, le cas de Medellín en montre aussi les limites, puisqu'en dehors des services publics, voire du métro aérien (une infrastructure d'ailleurs controversée), l'AM se présente avant tout comme un "bureau des travaux publics", qui n'a pas eu pour effet d'amener les municipes voisins à se concerter sur leurs projets d'urbanisme (Jaramillo, 1999: 71-80). C'est d'ailleurs le lot de toutes les AM, où le localisme, les conflits de compétence et l'absence d'une "conscience métropolitaine" limite sérieusement la légitimité et l'efficacité de l'action inter-municipale (González, 1999: 104-109). Les institutions métropolitaines, souvent prises en tenaille entre les villes centres qui déplorent d'avoir à financer l'essentiel de leur fonctionnement et les municipes périphériques qui ont tendance à lui demander d'assumer des missions qu'ils n'ont pas les moyens d'accomplir en interne, manquent d'une légitimité institutionnelle forte, et de réels pouvoirs, notamment en termes d'aménagement urbain (*ibidem*).
- Dans les autres pays d'Amérique latine, et surtout dans les capitales, qui bien souvent jouissent d'un statut spécial ("District fédéral", "District capital"…) hérité d'un passé dirigiste où la gestion de la capitale était avant tout une affaire d'Etat, on retrouve en général une situation analogue, avec des difficultés de gestion encore plus grandes quand les couronnes métropolitaines sont fortement peuplées: México, Buenos Aires, Caracas… Brasilia, qui connaît d'autres difficultés, liées à l'articulation problématique entre le "Plan pilote" et les "villes satellites", constitue une semi-exception, due à l'extrême étendue du District Fédéral et la taille encore relativement modeste de l'agglomération, qui ont pour le moment limité les effets de débordement dans les municipes voisins. En dehors des

capitales, on retrouve des difficultés de fonctionnement analogues dans les agglomérations de province, comme nous avons pu le constater à Mérida, la capitale du Yucatán (Mexique).

- En Europe et en France (AMVBF, 1999; Baraize & Négrier, 2001), où l'on trouve une grande diversité de situations et de modes de gestion, la construction d'une structure d'agglomération spécifique pose également de nombreux problèmes, surtout dans les capitales: Paris en est dépourvue, Londres a difficilement remis en place une structure d'agglomération qui avait existé à un moment -le *Great Council of London*- mais aqui avait été dissoute au terme de conflits politiques majeurs, etc. Une autre option est la constitution d'une "région" ou d'une "province" taillée sur mesure, comme en France, en Espagne, en Belgique, en Allemagne…, mais cette option n'a suffit nulle part à résoudre l'ensemble des problèmes de solidarité territoriale et de concertation dans la planification urbaine.

…ce qui ouvre d'intéressantes perspectives de recherche.

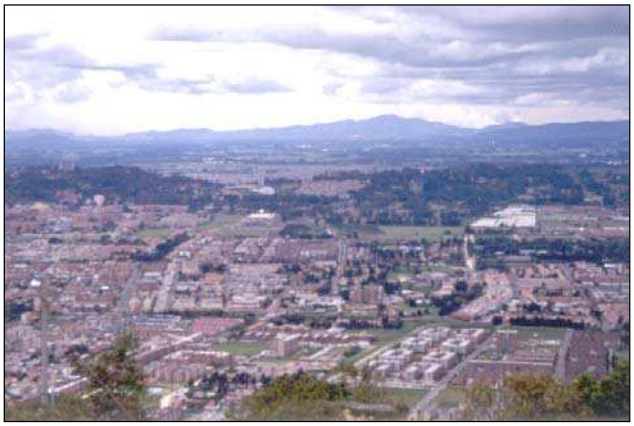
L'exemple de l'AM de Bogotá, qui a déjà fait l'objet de missions de terrains en octobre 2000 et 2001 et nous a permis d'accumuler un important matériau sur le sujet (sources primaires et secondaires, entretiens, visites de terrain) fera l'objet d'exploitations ultérieures dans le cadre du programme de coopération ECOS-nord « *Recompositions urbaines et dynamiques métropolitaines à Bogotá (Colombie)* » (*cf. Projet 10 du Vol. I*). En particulier, nous assurerons en 2002-2003 la co-direction éditoriale d'une ouvrage collectif réalisé par toute l'équipe du programme, en lien notamment avec le CIDER, de l'université des Andes à Bogotá. On cherchera à valoriser également cette recherche en France, sous forme d'articles ou de communications.

On reprendra également le cas de l'agglomération de Mérida (Yucatán, Mexique), où une première mission en février-mars 1996 (*cf. Projet 2 du Vol. 1*), suivie d'une seconde mission en juin 2001, devrait nous permettre d'étudier la dimension urbaine et institutionnelle des relations entre le municipe de Mérida, les municipes agglomérés (en particulier Umán et Kanasín, les plus peuplés), et l'Etat du Yucatán. Cet exemple est intéressant car on peut y observer la longue opposition entre une ville qui est l'un des premiers bastions historiques du PAN, le principal parti d'opposition au PRI, dans un Etat contrôlé, jusqu'en 2001, par ce dernier. On s'attardera là aussi sur le cas de la gestion de l'eau, un service public représentatif des problèmes concrets que pose l'intercommunalité dans une agglomération latino-américaine.

Annexe *- Liste des entretiens réalisés dans l'Aire métropolitaine de Bogota (2000-2001)*

INSTITUTION	CHARGE, SERVICE	DATE
Nation		
Ministère du développement et DNP	Consultant aires métropolitaines	1 nov. 2001
Mission d'études Savane de Bogotá (MESB)	Coordinateur	16 oct. 2000
Commission de régulation de l'eau (CRA)	Chef du service de régulation	24 oct. 2001
Commission de régulation de l'eau (CRA)	Assesseure du service de régulation	24 oct. 2001
Département		
Gouvernement du Cundinamarca	Unité de développement territorial (DAPC)	18 oct. 2000
Gouvernement du Cundinamarca	Unité de développement territorial (DAPC)	19 oct. 2000 & 1 nov. 2001
Gouvernement du Cundinamarca	Consultant voirie et transports	18 oct. 2000
Gouvernement du Cundinamarca	Secrétariat des travaux publics	26 oct. 2000
Gouvernement du Cundinamarca	Secrétariat des travaux publics	26 oct. 2000
Gouvernement du Cundinamarca	Chef du service de planification (DAPC)	26 oct. 2000
Gouvernement du Cundinamarca	Sous-dir. technique de planification (DAPC)	31 oct. 2001
Gouvernement du Cundinamarca	Coordinateur du suivi des POT municipaux	31 oct. 2001
Gouvernement du Cundinamarca	Directrice de planification départementale (DAPC)	31 oct. 2001
Gouvernement du Cundinamarca	Ex-Secrétaire départemental des finances	2 nov. 2001
Entités régionales diverses		
Corporation Autonome Régionale (CAR)	Sous-Directeur	18 oct. 2000
Corporation Autonome Régionale (CAR)	Assesseure de direction générale	22 oct. 2001
Chambre de Commerce de Bogotá (CCB)	Coordinateur des études	1 nov. 2001
Association de municipes *Aso-Centro*	Gérant	25 oct. 2000
Association de municipes *Aso-Centro*	Ex- Gérant	18 oct. 2000
Association de municipes *Aso-Occidente*	Secrétaire général	24 oct. 2000
District Capital de Bogotá		
Mairie de Bogotá	Ex-maire intérimaire de Bogotá	29 oct. 2001
Consejería para Cundinamarca (puis CRP)	Assesseur de direction	24 oct. 2000 & 1 nov. 2001
Service de planification districale (DAPD)	Directrice	30 oct. 2001
Service de planification districale (DAPD)	Chef du Bureau régional	27 oct. 2000 & 18 oct. 2001
Entreprise d'eau et d'assainissement (EAAB)	Chef de planification	1 nov. 2001
Entreprise d'eau et d'assainissement (EAAB)	Chef intérimaire puis assesseur de planification	25 oct. 2000 & 2 nov. 2001
Entreprise d'eau et d'assainissement (EAAB)	Service de planification	23 oct. 2000
Entreprise d'eau et d'assainissement (EAAB)	Ingénieur Gérance de planification	18 oct. 2001
Entreprise d'eau et d'assainissement (EAAB)	Ingénieure Gérance de planification	21 oct. 2001
Municipes		
Chía		
Mairie de Chía	Chef de planification	25 oct. 2000
Mairie de Chía	Chef de travaux publics	25 oct. 2000
Mairie de Chía	Consultant planification urbaine	24 oct. 2001
Entreprise de services publics (EMSERCHIA)	Gérant	25 oct. 2000
Entreprise de services publics (EMSERCHIA)	Ingénieur civil	24 oct. 2001
Entreprise de services publics (EMSERCHIA)	Assesseur juridique	24 oct. 2001
Cota		
Mairie de Cota	Maire	19 oct. 2000
Mairie de Cota	Chef de planification	19 oct. 2000
Mairie de Cota	Chef de planification	30 oct. 2001
Entreprise de services publics (EMSERCOTA)	Gérant	19 oct. 2000
Entreprise de services publics (EMSERCOTA)	Coordinateur eau et assainissement	19 oct. 2000
Entreprise de services publics (EMSERCOTA)	Gérant	30 oct. 2001
Réserve indienne de Cota	Gouverneur indien	19 oct. 2000

INSTITUTION	CHARGE, SERVICE	DATE
Madrid		
Mairie de Madrid	Maire et Président d'Aso-Occidente	24 oct. 2000
Mairie de Madrid	Chef de planification	24 oct. 2000
Mairie de Madrid	Chef banque de projets	24 oct. 2000
Mairie de Madrid	Chef de travaux publics	24 oct. 2000
Mairie de Madrid	Chef de planification	23 oct. 2001
Entreprise de services publics (EAAAM)	Gérente	24 oct. 2000
Entreprise de services publics (EAAAM)	Gérente	23 oct. 2001
Soacha		
Mairie de Soacha	Chef de planification	25 oct. 2001
Tabio		
Ancien maire et leader associatif	Défenseur du paysage et de l'environnement	22 oct. 2000
Mairie de Tabio	Chef de planification	22 oct. 2000
Municipio de Tabio	Ingénieur informatique et comptable	25 oct. 2001
Chercheurs, Universitaires		
Universidad Externado de Colombia, CIDS	Chercheuse en sciences sociales	16 oct. 2000
Universidad de los Andes, CIDER	Chercheuse en sciences sociales	24 oct. 2000 & 11 oct 2001
Universidad de los Andes, CIDER	Chercheur en économie	10 oct. 2000 & 8 oct. 2001
Universidad Externado de Colombia	Chercheur en économie	18 oct. 2001
Universidad Nacional de Colombia, CES	Chercheur en anthropologie sociale	23 oct. 2001 & 24 oct. 2001
Sociedad Geográfica de Colombia	Président	18 oct. 2001
Sociedad Geográfica de Colombia	Assesseure du président	18 oct. 2001





Vues 1 et **2** - Etat de l'urbanisation dans le nord du périmètre urbain de Bogota, entre le *Cerro la Conejera*, au centre, et les *Cerros orientales*, d'où sont pris les clichés. Entre les lots urbanisés, denses et de bon standing, subsistent des parcelles à usage agricole (floriculture sous serre notamment) ou spéculatif. Au nord, au delà du périmètre urbain (à gauche de la vue 2), la dernière grande réserve de terres agricoles du district, au cœur d 'une polémique avec la CAR.



Vue 3 - Détail du front d'urbanisation au nord de Bogota. Au fond, des cultures de fleurs sous serre.



Vue 4 - Aux confins nord-ouest du district capital, une portion récente de l'avenue *Ciudad de Cali*, actuellement bordée de parcelles agricoles.



Vue 5 - La *Perimetral de la Sabana*, autoroute construite par le département en bordure du DC, parallèle au projet concurrent d '*ALO,* à l'intérieur du district.

© clichés Evelyne Mesclier (octobre 2000)



Vue 6 - Soacha. Depuis les *Altos de Cazuca*, une partie de la zone industrielle et de l'habitat populaire, formel et informel, de cette banlieue de Bogota.



Vue 7 - Soacha. Détail sur la précarité de l'urbanisation des *Altos de Cazuca*, qui contraste avec le standing des quartiers fermés récemment construits en contrebas.



Vue 8 - Madrid. Habitat populaire très densément peuplé, représentatif du paysage urbain de la ville.



Vue 9 - Madrid. Vente de terrains ("*lotes*") pour l'auto-construction de logements populaires, sans doute illégalement (quartier "*pirata*") .



← **Vue 10** - Chia. Exemple caractéristique des quartiers bâtis au début des années 1990 pour attirer les jeunes ménages des classes moyennes et aisées de Bogota.





← **Vues 11** et **12** ↑ - Tabio. Petite ville située en lointaine périphérie métropolitaine de Bogota, qui conserve un caractère villageois qu'elle valorise aujourd'hui par le tourisme.

CHAPITRE 4

LA GESTION DE L'EAU ET LE DEFI DES SERVICES PUBLICS DANS LA SAVANE DE BOGOTA

ENTRE EXIGENCE D'EFFICACITE ET IMPERATIF DE JUSTICE SOCIO-SPATIALE

Les services publics et la gestion de l'eau: un sujet majeur pour la compréhension des villes en développement.

La question des services publics urbains, notamment les services "domestiques"[1] et l'eau potable, constitue un enjeu central pour la gestion urbaine, dont les implications évolue avec le temps et selon les contextes : préoccupation sociale en France durant l'après-guerre et les trente glorieuses, lorsque le principal défi était d'assurer la plus grande équité et la meilleure qualité dans la desserte d'une société en voie d'urbanisation rapide ; problème technique dans toutes les villes à forte croissance, avec la maîtrise de "l'urbanisme des réseaux" (Dupuy, 1991) ; problème politique avec le choix d'un mode de gestion (publique ou privée, monopolistique ou concurrentielle…), lié à celui d'un modèle de société, libéral ou dirigiste ; problème environnemental enfin, avec la définition de politiques générales –plus ou moins "durables"- de l'eau, de l'énergie, et du traitement des déchets.

Dans les villes du Sud, toutes ces questions sont d'une acuité encore plus grande, car dans un contexte de croissance urbaine qui continue d'être rapide, la couverture des ménages demeure presque partout insuffisante, quantitativement et qualitativement, et elle est socialement injuste. Le choix du modèle de gestion (public ou privé, monopolistique ou concurrentiel), soumis aux pressions des organismes internationaux, s'y télescope avec les politiques actuelles de décentralisation. Enfin le volet environnemental des services publics, notamment le traitement des eaux usées, y semble souvent sacrifié.

Parmi l'ensemble des services publics domestiques, le cas de l'eau se détache avec force, et a fait l'objet de très nombreuses études, au Nord comme au Sud (Coing & Montaño, 1986 ; Valiron & Verdeil, 1997). Il ne s'agit pas là d'un simple effet de mode, dû à la vague environnementale des quinze dernières années ou à la proclamation des années 1990 comme "décennie de l'eau" par les Nations Unies. En effet l'approvisionnement des ménages en eau

[1] C'est-à-dire ceux faisant l'objet d'une couverture à domicile, par opposition à ceux offerts principalement à l'extérieur (comme l'éducation ou la santé): eau potable, assainissement, collecte des ordures ménagères, gaz , électricité et téléphone essentiellement.

soulève de nombreuses questions, majeures pour le fonctionnement et l'évolution des espaces urbains et périurbains:

- En amont se pose la question de la gestion de la ressource, toujours limitée, surtout dans les régions arides et dans les villes dont la croissance rapide repose en permanence la question de l'adaptation de l'offre aux besoins réels. La ressource en eau n'est pas seulement limitée, elle est aussi menacée par une pollution qui est proportionnelle à la densité de peuplement dans les zones de captage (en général élevée autour des villes), et sensible aux systèmes de production industriels et agricoles.
- En aval se pose le problème du traitement et du rejet des eaux usées d'origine agricole, industrielle ou domestique, qui peuvent compromettre gravement la qualité des eaux de surface et souterraines.
- Entre les deux, la question de l'eau potable est très révélatrice du mode de fonctionnement des villes. La question de l'équité socio-spatiale est une de celles qui se pose en premier, car les conditions d'approvisionnement en eau potable sont, dans de nombreuses métropoles du Sud, un marqueur de la pauvreté et plus encore de la ségrégation sociale dans l'espace urbain (Fournier, 2001), au point que le PNUD en a fait un de ses indicateurs favoris de la pauvreté.
- Ce volet social est directement lié à son corollaire politique qui est le rôle que les pouvoirs publics choisissent d'assumer -ou au contraire renoncent à exercer- pour corriger les dysfonctionnements du marché et un juste accès pour toutes les populations à un service élémentaire (Chikhr, 1997). La question, très sensible électoralement, prend une singulière importance quand les bouleversements institutionnels (décentralisation…) et économiques (libéralisation et ouverture économique…) viennent à modifier radicalement les conditions d'exercice de l'action publique, avec leur lot de privatisations et d'ouvertures au capital étranger (Coing, 1998; de Gouvello, 2001).
- Enfin la gestion de l'eau potable est aussi une vraie question de gouvernance, quand les services publics sont utilisés comme un instrument de contrôle de la croissance urbaine, ou quand le parti est pris d'associer populations et communautés à la gestion du service, au moyen de mécanismes "participatifs" plus ou moins innovants (PS-Eau, 1998).

Ce qui nous intéresse dans le cadre de ce chapitre, c'est moins les dimensions environnementales ou sociales de la gestion de l'eau en milieu urbain -déjà bien étudiées à Bogotá et en Colombie- que la dimension institutionnelle de la gestion de l'eau, à travers l'exemple de la région métropolitaine de Bogotá, que nous avons étudié entre 1999 et 2001, dans le cadre d'un Programme de coopération ECOS (cf. Vol. 1, Projet 10). Nous allons voir en quoi les modes de régulation nationale et de gestion locale de l'eau interfèrent avec les problématiques de l'action publique et la coopération inter-municipale abordées dans le chapitre précédant.

4.1. La problématique de l'eau dans les villes colombiennes

La thématique de l'eau, ainsi que l'ensemble des services publics urbains, tient une place de premier plan en Colombie, au point de constituer en soi, comme le thème de la violence, sinon une nouvelle sous-discipline dans le champs des sciences sociales, du moins un thème fédérateur sur lequel convergent de nombreux efforts d'investigation, et auquel ont contribué un grand nombre de spécialistes des questions urbaines et régionales (Cuervo, 1991 & 1998;

Cuervo *et al*., 1991; Maldonado, 1998; Mesa *et al.*, 1998; etc.), comme en témoigne une récente synthèse sur le sujet (Giraldo *et al*., 2001). Dans un pays pauvre où le *welfare state*, c'est-à-dire les prestations sociales et les garanties offertes par l'Etat à ses concitoyens, est traditionnellement limité, la fourniture des services publics élémentaires constitue une sorte "d'engagement minimum", à la fois symbolique et pratique, auquel est attaché l'ensemble de la société colombienne.

C'est un sujet auquel nous nous sommes confronté très tôt, lors de notre premier séjour à l'IFEA en Colombie, étant hébergé à cette époque dans le siège d'une ONG colombienne, le *Foro Nacional por Colombia*, qui travaillait déjà sur la dimension sociale des services publics, dans un esprit très marqué par l'école de la "recherche-action participative". Notre engagement sur ce thème, lié à la préparation du colloque *Ciudagua andina* à Quito en 1990 (Allou & Gouëset, 1990 et 1991), est toutefois resté sans suite, avant que le programme de coopération ECOS-Nord (cf. Projet 10 du Vol. 1) ne nous donne l'occasion de travailler de nouveau sur cette question.

Les implications d'un sujet comme l'eau dans les villes colombiennes sont nombreuses, sur le plan social, économique, politique, et environnemental. Le thème a émergé à partir des années 1960 comme un défi social majeur : comment donner aux plus pauvres l'accès à l'eau potable dans des villes en phase de croissance rapide et désordonnée? Bientôt objet de luttes sociales et de mobilisations collectives qui ont permis, à partir des années 1970, de premières innovations en matière de participation citoyenne, la question de l'eau est devenue un enjeu politique, pour les gouvernements nationaux et locaux, mais aussi pour le travail politique de terrain, le contrôle de l'accès aux adductions d'eau constituant un des plus sûrs ressorts du clientélisme en milieu urbain. Dans le même temps, l'eau devenait un enjeu également économique, avec l'essor des entreprises publiques municipales, et l'ampleur des chantiers de travaux publics liés à l'eau potable ou l'électricité. Il est devenu enfin, à la faveur du tournant écologique des années 1990, un problème environnemental majeur : comment ménager, en amont, les ressources en eau autour des grandes villes, et comment veiller, en aval, à limiter la contamination par le rejet d'eaux usées?

4.1.1. La "*gestion sociale de l'eau*": une priorité nationale historique

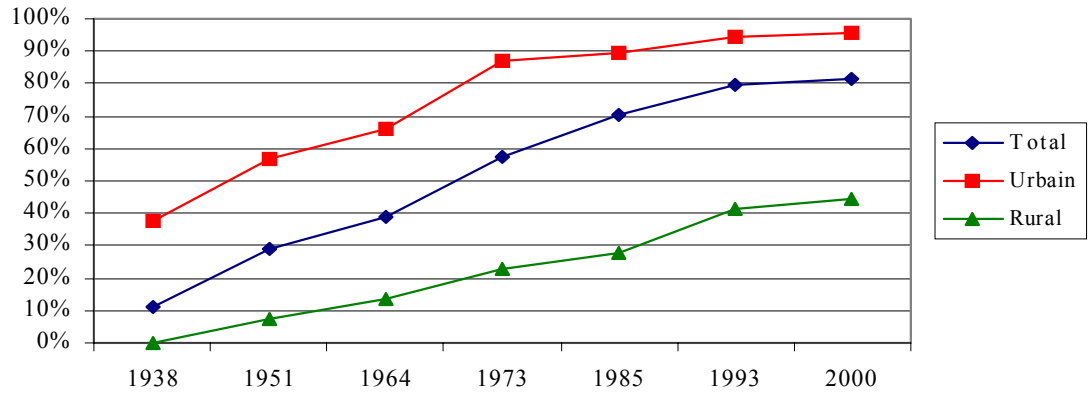
L'usage de l'eau correspond bien à un problème de "gestion intégrale", pour reprendre la formule de Dourojeanni (2000), même si selon lui les pouvoirs publics ne l'abordent pas toujours comme tel en Amérique latine. En effet l'eau répond à de multiples usages: la production énergétique, qui est de loin la plus grande consommatrice d'eau en Colombie, la maîtrise de l'hydraulique agricole (drainage et surtout irrigation), et l'usage domestique de l'eau par les entreprises et les particuliers. Ce dernier usage, qui arrive loin derrière les deux autres en termes quantitatifs (Mesa, 1998: 42), est pourtant le plus problématique, car il est le plus coûteux et le plus difficile techniquement pour collecter l'eau, la rendre potable, et la distribuer à chaque consommateur. C'est aussi le plus sensible politiquement.

En Colombie, c'est pendant longtemps le volet social de la gestion de l'eau potable qui a concentré l'attention des hommes politiques et des chercheurs. A la faveur des mutations qui ont touché le pays au cours des vingt dernières années, le versant politique (quel rôle pour l'Etat et quel mode de régulation du service public?) et les préoccupations environnementales ont ensuite émergé avec force.

Sur le long terme, et bien avant la décentralisation, la volonté de mener une "*gestion sociale de l'eau*" (pour reprendre le titre de l'ouvrage de Mesa *et al.*, 1998) a été une priorité constante en Colombie, tant au niveau national que local. Sans entrer dans le détail de ce qu'ont été les politiques successives de l'eau potable, on retiendra, en s'inspirant des études historiques déjà menées sur le sujet (Cuervo, 1991; Cuervo *et al.*, 1991; Maldonado, 1998; Giraldo *et al.*, 2001) les grands jalons du développement du service de l'eau potable en Colombie.

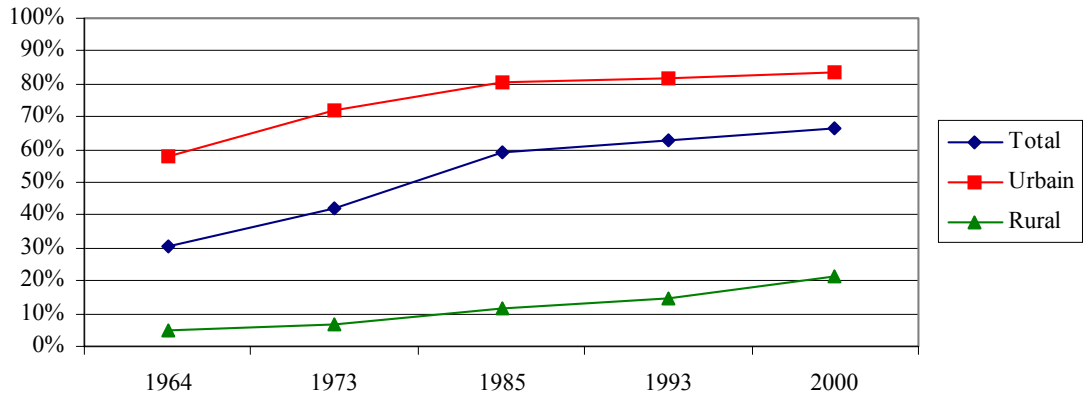
Dès les années 1930 a été mis en place un *Fondo de fomento municipal* (Fonds de développement municipal) de l'eau potable, transformé dans les années 1950 en *Instituto de fomento municipal*, l'INSFOPAL. Celui-ci, qui relevait d'abord du Ministère du développement, puis de celui de la santé (1968), était chargé d'aider les villes colombiennes à mettre en place un réseau d'eau potable, selon des modalités qui variaient en fonction de leur taille. Des ressources spécifiques ont pour cela été réservées au niveau national, même si le financement des infrastructures et leur maintenance était pour l'essentiel à la charge des municipes, ce qui a longtemps limité leur développement, surtout dans les petites villes. Progressivement, le système de gestion des services publics s'est modernisé, avec la création d'une Corporation nationale des services publics (1955) puis d'une *Junta nacional de tarifas* (1968), chargée de veiller à ce que les tarifs pratiqués localement ne soient pas calculés de façon fantaisiste, mais combinent au contraire la double exigence de service social (avec des tarifs bon marché) et de réalisme économique (avec des prix suffisamment élevés pour garantir l'équilibre financier du service). Le système colombien, précoce, volontariste et centralisé, a donné sur le long terme des résultats relativement efficaces, du moins en ville, puisqu'en dépit d'une croissance urbaine rapide et difficilement contrôlée, les progrès des taux de couverture, mesurés à travers les recensements, ont été spectaculaires entre 1938 et 1993 (**Fig. 4.1**). En croisant différentes estimations (DNP, 2001; Giraldo *et al.*, 2001: 33), on serait aujourd'hui proche d'une taux de couverture de 95% en ville, et même de 97% dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Le système a moins bien fonctionné en zone rurale, où le taux de couverture moyen serait de l'ordre de 44%, malgré le lancement dès 1968 d'un " *Programme national d'assainissement élémentaire en milieu rural*", chargé à la fois de l'eau potable et du traitement des eaux usées, et repris sous une forme ou une autre par tous les gouvernements ultérieurs.

Fig. 4.1 - Evolution de la couverture d'eau potable en Colombie (1938-2000)



Source: Giraldo et al., 2001, p. 16 (Recensements 1938-1993) + DNP (Estimation 2000)

Fig. 4.1 bis - Evolution de la couverture d'assainissement en Colombie (1964-2000)



Source: Giraldo et al., 2001, p. 16 (Recensements 1964-1993) + DNP (Estimation 2000)

Ces chiffres, relativement encourageants, ne rendent bien sûr pas compte des limitations d'ordre qualitatif (en termes de qualité de l'eau, de continuité du service, ou de prix de vente), ni des difficultés de gestion ou du coût global de l'eau potable pour la collectivité. De fait, les principales critiques formulées à l'égard de la politique de l'eau pointent son coût financier sur le long terme -les dépenses d'extension, de maintenance et de modernisation des réseaux ayant été systématiquement sous-évaluées par rapport au coût d'investissement initial- ainsi que sa gestion centralisée, au sein de l'INSFOPAL, qui paradoxalement en a renforcé le caractère clientéliste, car cette institution, éloignée du terrain, s'est appuyée le plus souvent sur les réseaux politiques locaux (Maldonado, 2001: 26-27). Même si les actions de l'INSFOPAL se sont toujours appuyées sur des initiatives locales, et même si les réformes administratives de 1975 et de 1986 ont permis la constitution, en partenariat avec l'INSFOPAL, de "régies" départementales ou municipales de l'eau, seules les plus grandes villes ont réussi à se doter d'entreprises de services publics efficaces, tandis que l'appareil administratif de l'INSFOPAL, qui a connu une véritable inflation dans les années 1980, était unanimement décrié pour son inefficacité. La Banque mondiale lui ayant refusé, pour cette raison, un nouveau crédit au début des années 1980, l'Institut est entré dans une grave crise financière qui a débouché sur sa liquidation en 1987.

L'INSFOPAL a donc été une des premières "victimes" de la décentralisation, puisque sa liquidation -antérieure à la nouvelle Constitution- a été un des premiers actes forts de la politique colombienne en la matière (Blanquer & Fajardo, 1991). Les compétences en matière d'eau potable ont été transférées vers les municipes et/ou les départements, sous le contrôle d'une administration centrale restreinte relevant du Ministère des travaux publics, la "Direction de l'eau potable et de l'assainissement". Le rôle de la *Junta nacional de tarifas* en revanche n'a pas été remis en cause dans un premier temps. La liquidation de l'INSFOPAL n'a pas été sans heurts, moins en raison d'éventuelles résistances internes à l'entreprise que pour les difficultés à transférer les entreprises locales aux départements et aux municipes, sans parler de la réticence des collectivités locales face à l'écrasante responsabilité financière que ce transfert représentait. C'est seulement avec les changements radicaux postérieurs à la nouvelle constitution que le système actuel a pu se mettre en place.

4.1.2. Les principes généraux de la répartition des compétences sur l'eau potable entre les différents échelons territoriaux : une autonomie élargie des municipes, mais sous contraintes

L'accès à l'eau potable pour tous est désormais un principe inscrit dans la constitution colombienne, au nom de la justice socio-spatiale et de la "*mission sociale de l'Etat*" (pour reprendre le titre du Chap. V de la constitution). Les mécanismes permettant l'application de ce principe général ont été définis par la loi 142 sur les services publics, votée en 1994 (et plusieurs fois modifiée ou complétée depuis), qui définit le cadre réglementaire de la gestion des services publics locaux (Coing, 1998). Cette disposition interfère avec la loi 60 de 1993, dite "Loi de compétence territoriale", qui définit les prérogatives de chaque échelon du pouvoir (Nation, Département, Municipe et District), et avec la loi 99 de 1993, dite "Loi sur l'environnement", qui fixe un certains nombre de principes et de contraintes sur la gestion et la protection des ressources naturelles.

Le dispositif actuel de gestion du secteur "eau potable et assainissement de base" est illustré de façon simplifiée sur la **Fig. 4.2**. Ce schéma, produit à l'origine par le DNP, met logiquement l'accent sur la répartition des compétences à l'échelon national, et en particulier sur les prérogatives du DNP. En réalité les lois 142 et 60 prévoient une répartition plus équilibrée qu'il n'apparaît ici entre le niveau central, départemental et local, ce dernier étant privilégié avec la décentralisation et le principe de l'autonomie municipale.

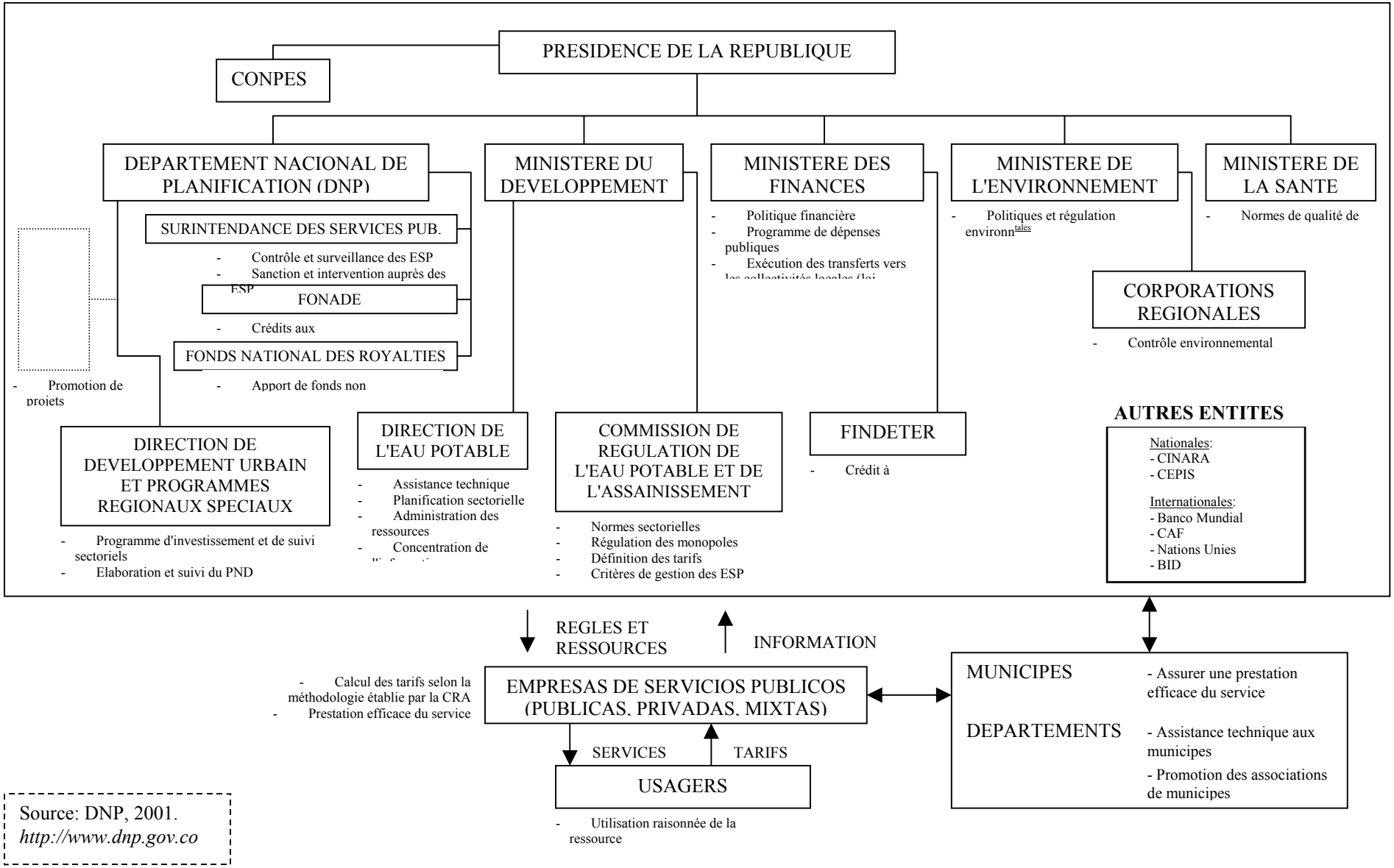
La Nation a la charge de mener des politiques de développement sectoriel, de mobiliser les ressources centrales en vue d'améliorer les services d'eau potable, et de contrôler que la gestion locale des services soit en conformité avec les objectifs nationaux (Art. 3 et 8 de la loi 142). Dans le détail, la répartition des compétences entre les différentes instances nationales est parfois confuse. Le Ministère de la santé a perdu le rôle central qu'il avait autrefois, se cantonnant désormais à une fonction de contrôle sanitaire. La définition des politiques sectorielles de l'eau potable revient désormais au Ministère du développement (Direction de l'eau potable), en partenariat avec le DNP (Direction de développement urbain…).

Le gouvernement Samper a mené un "Plan national de l'eau" (1995-1998), visant à améliorer la couverture, la qualité et la "durabilité" (financière, institutionnelle et environnementale) du service de l'eau potable. Il s'agissait d'un programme assez ambitieux et diversifié dans ses modalités d'action : investissement dans les infrastructures et les réseaux, formation du personnel local, campagne de contrôle des pertes en réseau, promotion d'une "culture de l'eau" auprès des usagers, etc. Le bilan de ce programme est détaillé dans la revue *Desarrollo urbano en cifras* (Dirección de servicios públicos domiciliarios, 1998). L'administration Pastrana (1998-2002) a également mené une politique de l'eau, moins ambitieuse que celle du gouvernement précédent, dont elle partageait les grandes orientations toutefois.

Le financement des politiques de l'eau est assuré par le ministère des finances, via le FINDETER (principal fonds d'investissement à l'aménagement du territoire), et occasionnellement par le FONADE.

L'organisme central autrefois en charge de l'eau potable, l'INSFOPAL, a été remplacé par un système de régulation plus souple (quoique tout aussi centralisé), qui repose sur deux instances:

Fig. 4.2 - Structure institutionnelle du secteur de l'eau potable et de l'assainissement



Source: DNP, 2001.
http://www.dnp.gov.co

- La Surintendance des services publics domestiques (SSP), chargée du contrôle *a posteriori* des Entreprises de service public (ESP).
- La Commission de régulation de l'eau potable et de l'assainissement élémentaire (CRA), à qui revient une fonction doublement stratégique de définition des règles de gestion des services publics, et de fixation des tarifs aux usagers (en remplacement de l'ancienne *Junta nacional de tarifas*).

Le Département hérite de la charge ambiguë de "trouver des solutions régionales" pour améliorer le service de l'eau potable (Art.7 de la loi 142), en incitant par exemple les municipes à coopérer entre eux, éventuellement en se constituant en "Associations de municipes" (cf. Chapitre 3), ou en créant une ESP intermunicipale. Il doit pour cela engager ses propres ressources financières.

Cette action peut s'exercer de plusieurs façons: définition de politiques sectorielles de l'eau potable, médiation politique auprès des municipes pour mettre en œuvre des formes de coopération intermunicipale, cofinancement et aide technique dans la réalisation et la maintenance des infrastructures. Une instance départementale est chargée du contrôle financier des municipes et des ESP : la *Contraloría* -mais il s'agit en réalité de l'antenne décentralisée d'une administration nationale, qui n'a pas de comptes à rendre et n'est pas inféodée au pouvoir politique départemental, même si les tentatives de pression peuvent exister.

En réalité, les prérogatives du département en matière d'eau potable restent modestes, à l'instar de tout le système de la décentralisation qui a concentré l'essentiel de l'initiative aux deux extrémités de la "chaîne territoriale" : la nation et le municipe. Le département, surtout influent sur les municipes périphériques, dont la capacité financière et institutionnelle est limitée, a beaucoup moins d'emprise sur les villes, et encore moins sur les gigantesques ESP de métropoles comme Bogotá ou Medellín. Le Cundinamarca n'a de toute façon pas autorité sur le District Capital ni sur ses ESP, même si ces dernières desservent partiellement les municipes de la Savane de Bogotá, qui se trouvent sous sa juridiction.

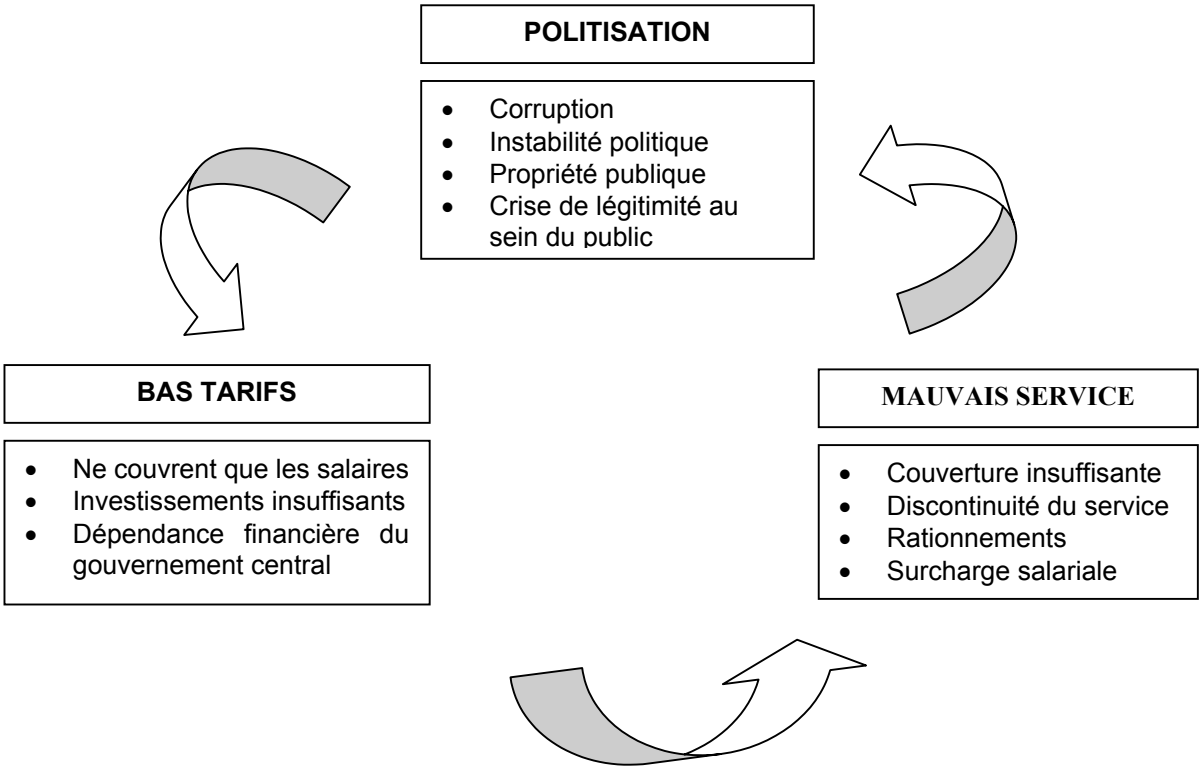
Le Municipe enfin (ou le District) hérite de la plus grosse responsabilité (Art. 5 de la loi 142 notamment), en accord avec les principes de la décentralisation.

Le Maire a l'obligation légale et personnelle de garantir l'accès de tous ses administrés à l'eau potable. Il est pour cela obligé (ou seulement incité, quand le taux de couverture en eau est élevé) d'assigner 20% des fonds transférés par la nation pour financer le service de l'eau potable et l'assainissement élémentaire. Il peut déléguer son autorité auprès d'une entreprise privée, et il est de toute façon invité à séparer la gestion des services publics du budget général du municipe, soit en menant une comptabilité séparée, soit en créant une Entreprise de Service Public (ESP), solution hautement recommandée à tous les maires, y compris dans les petits municipes (Art. 6 § 4).

L'autonomie de gestion des ESP est une des pierres angulaires de la loi des services publics. Elle correspond à une recommandation forte de la Banque interaméricaine de développement (BID) dans le fameux Rapport Spiller, qui a inspiré toute l'action régulatrice de la CRA et servi d'esquisse au "Cadre réglementaire de gestion de l'eau potable et de l'assainissement" (Spiller, 2000 et Spiller & Savedoff, 2000). Le critère central de cette réglementation était d'assainir la gestion des services publics, en luttant pour cela contre la corruption et en "dépolitisant" autant que possible leur gestion, afin de casser les ressorts de cette politisation

(**Fig. 4.3**). Les ESP (ou les municipes, en l'absence d'ESP) ont aussi reçu pour consigne de privilégier les dépenses d'investissement sur les dépenses de fonctionnement, afin de limiter autant que possible un usage clientéliste de leur argent, via une inflation des dépenses de personnel.

Fig. 4.3 - Le cercle vicieux de la politisation des services publics selon la C.R.A.



Source: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO
Bases del Nuevo Marco Regulatorio ("Rapport Spiller"), 2001

La législation sur les prérogatives municipales en matière d'eau potable est ambitieuse, au point d'en être ambiguë. En effet, elle ne se limite pas à ces critères de responsabilité, d'autonomie et de rigueur financière qu'on vient d'évoquer; elle intègre en outre deux objectifs qui sont en partie contradictoires (Maldonado, 2001).

Le premier objectif est d'ordre social, et concerne la tarification des services. La loi 142 puis le Cadre réglementaire édicté par la CRA en 1996, et qui doit être renouvelé en 2002, prévoient que les tarifs doivent être différentiés selon le niveau de vie des usagers, en respectant un principe de proportionnalité à la stratification socio-économique des différents

quartiers résidentiels[2]. L'intérêt de cette péréquation dans le calcul des tarifs est qu'il permet de subventionner le service fourni aux populations les plus modestes en surfacturant celui des populations les plus aisées, ainsi que celui des entreprises. Le principe de ces "subventions croisées" (*subsidios cruzados*) est simple: sur la base du coût de production total du service, estimé dans chaque ESP, un "tarif moyen de base" (TMB) est évalué, qui correspond au prix de vente sans gain ni perte pour l'entreprise. Ce tarif est celui appliqué à la strate 4 (classes moyennes) qui payent en quelque sorte leur service à prix coûtant. Par rapport à ce TMB, les ESP ont la possibilité de surfacturer graduellement les tarifs des strates 5 et 6 (de 20 % au maximum), et de sous-facturer ceux des strates inférieures, sans dépasser un plafond de -15% pour la strate 3, - 40% pour la strate 2, et -50% pour la strate 1. Le déficit éventuel généré par ce système peut être couvert par la facturation du service aux entreprises, et par une subvention municipale (elle-même plafonnée), qui abonde à un "Fonds de solidarité et de redistribution des ressources". Quelques exemples de cette tarification socialement différenciée dans l'aire métropolitaine de Bogotá apparaissent dans le **Tab. 4.2**.

Ce mécanisme, judicieux même s'il présente l'inconvénient de "figer" la ségrégation socio-spatiale, a été expérimenté au départ dans les grandes villes. Il est moins adapté à la réalité des villes plus petites, qui sont souvent dépourvues de classes aisées ou d'entreprises susceptibles de subventionner les populations modestes. De fait, seules les plus grandes villes disposent d'un nombre suffisant d'entreprises et de strates 5 et 6 pour subventionner le service fourni aux populations les plus modestes.

Autre inconvénient du système, les municipes ont l'obligation de fixer des tarifs suffisamment élevés pour couvrir l'ensemble des coûts de production, afin de garantir l'équilibre financier du service, et donc sa viabilité à long terme. En effet, dans le passé la vente de l'eau à des tarifs très inférieurs au prix de revient était une pratique courante, qui avait l'agrément des clients (qui sont aussi des électeurs…), et sur laquelle il était difficile de revenir -sauf à prendre un risque électoral. Cette situation a généré de nombreux dysfonctionnements, qui sont résumés dans la **Fig. 4.3**. C'est une pratique désormais interdite, ce qui oblige de nombreuses ESP à pratiquer des tarifs élevés, quand leurs coûts de production le sont également.

Le second objectif est d'ordre économique, et de facture libérale. Il porte sur la rupture des monopoles et l'ouverture des services publics aux investissements privés. La loi des services publics a été votée à la fin du gouvernement Gaviria, dont le programme économique, la "*Revolución pacífica*", était marqué par la volonté de mettre en œuvre le virage "néolibéral" et les politiques d'ajustement structurel qui, à la même époque, s'imposaient dans toute l'Amérique latine. La loi 142 comme le Cadre réglementaire de la CRA prévoient une ouverture des services publics à la concurrence et aux investissements privés, sous forme de concession, là où n'existait jusque là qu'un système public, monopolistique et centralisé (Coing, 1998).

Une enquête réalisée en 2001 (Maldonado, 2001: 123-157) auprès de 129 municipes de Colombie (soit un municipe sur huit) a montré les limites de ces velléités de privatisation et d'ouverture à la concurrence. Alors que le monopole n'a été rompu dans aucun des municipes étudiées, seuls 10,1% d'entre eux ont fait le choix de confier la gestion du service de l'eau

[2] Les périmètres urbains des villes colombiennes sont subdivisés en secteurs auxquels est affectée une strate socio-économique comprise entre 1 (strate la plus basse) et 6 (strate la plus élevée). Cette stratification, dont le but est uniquement de moduler la tarification des services publics en fonction du niveau de vie des habitants, permet également de se faire une idée indirecte de la configuration de la ségrégation socio-spatiale à l'intérieur de chaque ville.

potable à une entreprise mixte ou privée (en majorité des petites villes d'Antioquia; les deux seules villes importantes sont Carthagène et Barranquilla, sur la côte caraïbe, où le service de l'eau fonctionnait particulièrement mal), contre 35,7% à une ESP municipale ou un établissement public à caractère commercial, 45,7% qui ont maintenu une gestion municipale du service, et 8,5% qui ont opté pour une autre solution (formules coopératives, entreprises départementales, auto-approvisionnement…).

4.1.3. La contradiction entre exigence de service public et impératif environnemental

La gestion des services publics urbains se heurte aujourd'hui à une contradiction entre une conception de l'eau potable comme un "bien social" qui doit être accessible à tous, dans les meilleures conditions sanitaires et au moindre coût, et une conception de l'eau comme une "ressource naturelle" menacée et dont il faut préserver la "durabilité".

Il n'est pas anodin qu'à six mois d'intervalle (décembre 1993 et juillet 1994) deux lois fondamentales traitant de l'eau, inspirées des principes réformateurs et progressistes de la nouvelle constitution de 1991, aient couché sur le papier cette contradiction[3].

La première, la Loi 99 de 1993, dite "Loi sur l'environnement", largement marquée par l'esprit de la Conférence de Rio de Janeiro en 1992, marque un tournant dans l'histoire de la Colombie, en affirmant enfin la protection de l'environnement comme une priorité forte de la Nation, avec la création d'un Ministère de l'environnement et d'un "Système national de l'environnement" (SINA), très hiérarchisé du Ministère jusqu'aux municipes, qui se donne notamment pour mission de veiller à la protection de l'eau, en amont de la consommation humaine (gestion de la ressource en eau et de son exploitation à usage agricole, industriel ou urbain), ainsi qu'en aval (traitement des eaux usées et récupération des eaux continentales polluées). Le contrôle de l'exploitation de l'eau est confié localement aux agences de bassin-versant, les "Corporations Autonomes Régionales", qui ont pour mission de veiller au respect des ressources en eau, et de sanctionner les responsables de ses dégradations éventuelles. Les Corporations sont habilitées pour cela à prélever des "Ecotaxes" (*Tasas ambientales*) : une taxe pour le droit d'usage de l'eau (*tasa de uso*), ainsi qu'une taxe spécifique, plus lourde, aux pollueurs (*tasa retributiva*, qui fonctionne sur le principe "pollueur-payeur"). La loi ne prévoit toutefois pas un système précis de contrôle de l'usage et des dégradations de l'eau, ni d'application des écotaxes. Il n'est pas défini clairement qui est habilité à les percevoir, comment calculer leur montant, ni quel usage sera fait de l'argent récolté. Ces écotaxes ont provoqué une immense polémique en Colombie -et une grande frayeur dans les municipes- ainsi qu'une guerre d'usure entre les différents acteurs publics concernés par son application. Celle-ci a été sans cesse différée, et n'était toujours pas entrée en vigueur dans la majorité des municipes au premier semestre 2002.

La seconde loi, la Loi 142 de 1994 déjà évoquée, insiste au contraire sur l'obligation pour l'Etat et les collectivités locales de fournir à l'ensemble des citoyens un accès à l'eau potable, sans considérer sous quelles conditions écologiques cette eau devra être fournie, même si une obligation de retraitement des eaux usées est imposée à chaque municipe, sans préciser d'ailleurs comment, ni avec quels moyens.

[3] Un illustration classique du "nominalisme" colombien, un problème signalé notamment par Maldonado (1999), en vertu duquel on résout les problèmes par des lois ou des réglementations rigoureuses, parfois contradictoires entre elles, et souvent inappliquées in fine, ce qui leur donne un caractère presque fictif.

Les deux lois semblent s'accommoder du principe de l'autonomie des pouvoirs locaux plus qu'y souscrire sur le fond, car en réalité elles sont l'une et l'autre relativement centralistes (et répressives), dans le sens où elles prévoient un système assez rigide de régulation et de contrôle par la nation des services publics et de l'environnement, assorti de lourdes sanctions aux contrevenants. Comme l'ont fait remarquer de nombreux observateurs, ces deux lois, qui s'inscrivent chacune dans une logique d'action différente, sont en partie contradictoires (Bascou, 2001: 7), car la mobilisation des ressources en eau pour l'eau potable porte atteinte aux ressources, surtout dans les régions fortement urbanisées, où le traitement des eaux usées est notoirement insuffisant. Les premières victimes de cette contradiction sont les municipes, et plus précisément les ESP, sommées d'un côté de fournir un service pour lequel elles seront de l'autre sanctionnées, en raison des dégradations qu'elles provoqueront inévitablement sur les ressources en eau.

Cette contradiction se vérifie tout particulièrement dans la Savane de Bogotá. S'agissant d'une plaine d'altitude entourée de hautes montagnes très arrosées, la région est riche en eau, mais cette ressource est très menacée par l'agriculture (c'est une région de culture intensive), l'industrie (l'aire métropolitaine de Bogotá concentre le tiers de la production industrielle colombienne) et l'urbanisation (avec une population d'environ sept millions d'habitants). Pour cette raison, la Loi 99 a proclamé dans son Art. 61 "…la Savane de Bogotá, ses páramos[4], ses eaux, ses vallées et ses montagnes environnantes comme [*zone*] d'intérêt écologique national, dont la vocation prioritaire sera l'agriculture, l'élevage et la forêt"; précisant qu'il reviendra à la *Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca* (CAR) de contrôler le respect de son environnement, et aux municipes (ainsi qu'au DC) d'intégrer dans leur plan d'occupation du sol les dispositions de protections de l'environnement contenues dans la Loi 99 ou édictées par le Ministère de l'environnement. Cet article n'a pour le moment pas fait l'objet d'une réglementation précise, mais il a déjà permis au Ministère de s'opposer, sur sollicitation de la CAR, au projet d'expansion du périmètre urbain de Bogotá initialement prévu dans son POT (*cf.* Chap. 3).

Depuis 1993 le District capital, qui dispose de son propre service environnemental, le DAMA, a privilégié, comme on pouvait s'y attendre (car les sources et les rivières ne votent pas, contrairement aux consommateurs d'eau potable) l'impératif de service public sur l'impératif environnemental. Les maires des communes environnantes en ont fait autant, contre l'avis de la CAR, dont la mission est de contrôler l'application des normes environnementales, mais aussi du Département, engagé depuis de longues années dans une succession de programmes de "récupération du río Bogotá", qui sont restés sans effets et qui constituent un des gros sujets de tension avec le DC.

La contradiction entre l'esprit des deux lois s'est cristallisée en particulier autour de deux conflits majeurs dans la Savane de Bogotá: la préservation des ressources en eau et le traitement des eaux usées, avec dans les deux cas un problème d'application des écotaxes par la CAR.

Le premier sujet souffre d'un déficit de connaissances scientifiques: on ne dispose d'aucun inventaire exhaustif des ressources "initiales", ni des prélèvements publics et privés dans les rivières, les lacs et les nappes souterraines (bien que tout prélèvement soit en principe soumis à une autorisation préalable de la CAR ; une disposition qui n'a jamais pu être appliquée de façon stricte), pas plus que de l'état d'épuisement de ces ressources. Certains chiffres alarmistes parlent d'une disparition de 80% des sources superficielles d'eau au cours des 50

[4] Ecosystèmes froids d'altitude (situés au-dessus de 3200 à 3400 mètres), très humides et constitués d'une végétation basse.

dernières années (Ardila, 2000b: 10), mais on manque de données fiables pour corroborer cette hypothèse. Seule certitude: les ressources en eaux superficielles et souterraines sont surexploitées dans la Savane de Bogotá, et la gestion -ou l'absence de gestion- qui en est actuellement faite n'est pas "durable".

La CAR, qui sanctionne déjà par des amendes les prélèvements non autorisés (quand elle parvient à établir les fraudes…) souhaiterait appliquer la "taxe d'usage". Elle n'y est pas parvenue pour le moment, du fait de l'opposition de l'ensemble des usagers, et notamment les mairies et leurs ESP, qui redoutent de voir mettre en péril leur équilibre financier[5], et qui sont hostiles à l'idée de voir la CAR collecter leur argent sans avoir la maîtrise de l'usage qui en sera fait.

Ce second sujet des écotaxes est très conflictuel, car le prix d'une épuration efficace des eaux usées est très élevé, et ni les municipes de la Savane ni le DC[6] n'ont actuellement les moyens de s'offrir un tel luxe. Or la "taxe sur la pollution" prévue est très élevée, et aurait un effet dramatique sur les finances des ESP municipales. Par ailleurs la CAR est accusée par les municipes de la Savane d'être elle-même à l'origine d'une partie des pollutions. En effet, grâce à un prêt de la Banque Interaméricaine de Développement et à un appui financier du Département, la CAR a construit dans la Savane au cours des années 1990 une vingtaine de stations d'épurations, que les municipes concernés ont l'obligation de prendre à leur charge après achèvement des travaux. Ces stations sont aujourd'hui unanimement critiquées, pour différentes raisons: absence de concertation dans la conception des projets, coût trop élevé de fonctionnement et d'entretien, capacité inadaptée aux besoins de villes en forte croissance, malfaçons diverses, obsolescence relative par rapport aux technologies actuelles… Elles ne fonctionnaient correctement dans aucun des municipes que nous avons visités en 2000 et 2001, et ne permettaient donc pas de recycler correctement les eaux usées (**Tab. 4.1**). Pour cette raison, les municipes refusaient en masse d'assumer leur gestion, et étaient hostiles à l'idée de payer à la CAR une taxe pour une pollution dont ils lui attribuaient une part de responsabilité. Le conflit était au point mort au premier semestre 2002, et la *tasa retributiva*, pourtant conçue neuf ans plus tôt, n'était toujours pas appliquée dans la Savane de Bogotá.

[5] Un violent conflit a opposé pendant toute l'année 2001 l'EAAB à la CAR, celle-ci réclamant à l'entreprise de Bogotá, en application de la taxe d'usage et des pénalités encourues pour les "arriérés" des années précédentes, une amende de plus de 60 millions de dollars. Une décision de justice a débouté provisoirement la CAR en janvier 2002, en s'appuyant notamment sur l'argument selon lequel le paiement d'une telle amende aurait "menacé la survie même de l'entreprise", portant ainsi un "préjudice irrémédiable à 20% de la population du pays" (*El Tiempo*, 22-01-02).

[6] Où en dépit de l'aménagement très coûteux et très controversé de la station *El Salitre* par une filiale du groupe français Suez, seule une petite partie des eaux usées fait l'objet d'un traitement adéquat.

Tab. 4.1 - Caractéristiques du service de l'eau dans les municipes de la périphérie métropolitaine de Bogota (1999)

	ORIGINE DE L'EAU	STRUCTURE ADMINISTRATIVE ET COMMERCIALE				EGOUTS ET TRAITEMENT DES EAUX USEES			
		Structure de gestion	Pertes d'eau (%)	Couverture en ville (%)	Mesure conso. individuelle	Couverture en ville (%)	Réseau d'égoûts	Traitement des eaux usées	Destination eaux traitées
BOJACA	Puits en profondeur + Source	Mairie (b)	37	100%	96-100%	>95%	bon état	pas de traitement	marécage
CAJICA	E.A.A.B.	E.S.P.	31	71 - 80%	p.d.	70 - 85%	état moyen	fonctionne partiellement	rivière
CHIA	E.A.A.B.	E.S.P.	45	100%	96-100%	>95%	état moyen	fonctionne partiellement	rivière
COGUA	Barrage de Neusa	Mairie (a)	35	81 - 90%	p.d.	>95%	bon état	pas de traitement	torrent
COTA	Puits en profondeur	E.S.P.	10	100%	96-100%	>95%	état moyen	en fonction	rivière
EL ROSAL	Puits en profondeur	Mairie (a)	4	100%	51-95%	>95%	p.d.	pas de traitement	rivière
FACATATIVA	Puits en profondeur + río Botello	E.S.P.	p.d.	p.d.	p.d.	70 - 85%	état moyen	en fonction	rivière
FUNZA	E.A.A.B. + río Chicu + Puits en profondeur	E.S.P.	p.d.	81 - 90%	p.d.	86 - 95%	mauvais état	hors service	marécage
GACHANCIPA	E.A.A.B.	E.A.A.B.	p.d.	100%	96-100%	50 - 69%	état moyen	en fonction	rivière
LA CALERA	E.A.A.B.	E.S.P.	p.d.	p.d.	p.d.	70 - 85%	bon état	pas de traitement	torrent
MADRID	E.A.A.B. + río Subachoque + Puits en profondeur	E.S.P.	35	100%	96-100%	>95%	état moyen	fonctionne partiellement	rivière
MOSQUERA	E.A.A.B. + río Chicu + Puits en profondeur	E.S.P.	p.d.	p.d.	p.d.	<49%	état moyen	en fonction	rivière
NEMOCON	Barrage de Neusa	Mairie (b)	79	71 - 80%	96-100%	70 - 85%	mauvais état	en construction	marécage
SIBATE	Torrent Aguas claras	Mairie (b)	p.d.	p.d.	p.d.	>95%	état moyen	pas de traitement	barrage
SOACHA	E.A.A.B.	E.A.A.B.	p.d.	p.d.	p.d.	50 - 69%	état critique	pas de traitement	rivière
SOPO	E.A.A.B.	E.S.P.	39	100%	96-100%	86 - 95%	bon état	en fonction	rivière
SUBACHOQUE	Río Subachoque + Torrent Las Fuentes	Mairie (a)	59	100%	96-100%	70 - 85%	bon état	en fonction	rivière
TABIO	Torrent Tincé	Mairie (b)	27	100%	96-100%	70 - 85%	état moyen	hors service	rivière
TENJO	Torrent Chitasuga + Puits en profondeur	Mairie (a)	60	100%	96-100%	<49%	bon état	fonctionne partiellement	rivière
TOCANCIPA	E.A.A.B.	Mairie (b)	p.d.	100%	96-100%	86 - 95%	état moyen	fonctionne partiellement	rivière
ZIPACON	Puits en profondeur + Source Hoya Parra	Mairie (a)	p.d.	100%	<50%	<49%	état moyen	pas de traitement	rivière
ZIPAQUIRA	Río Frío y Neusa + Torrent La Hoya, El Clavel et Borrachero + Puits en profondeur	E.S.P.	46	91 - 99%	51-95%	86 - 95%	état moyen	fonctionne partiellement	rivière

Source: Gobernación de Cundinamarca - CODE - ANUARIO 1999
(a) Sans application de la Loi 142 de 1994
(b) Avec application de la Loi 142 de 1994
p.d. : pas de données
E.A.A.B. = Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogota
E.S.P. = Entreprise de Services Publics

4.2. *Les difficultés de gestion de l'eau potable dans l'aire métropolitaine de Bogotá; ou comment l'eau ignore les frontières administratives… qui en revanche ne l'ignorent pas!*

Il existe une abondante littérature sur la question de l'eau à Bogotá, qui porte à la fois sur le volet environnemental du problème (gestion de la ressource dans la Savane et les montagnes environnantes), sur sa dimension sociale (inégalités socio-spatiales, formes de gestion participative dans les quartiers populaires…), sur ses aspects financiers et institutionnels (avec la gestion des gigantesques entreprises de service public de Bogotá), et sur le traitement des pollutions générées par l'usage agricole, industriel et urbain de l'eau dans cette région qui est la plus peuplée et la plus riche de Colombie.

Cependant, la plupart des études existantes sur l'eau potable se limitent au district capital de Bogotá, éventuellement étendu à sa banlieue populaire de Soacha (Abello *et al.*, 1999; Sarmiento, *et al.*, 1999). Seules les études de type "environnemental" envisagent l'échelle de la Savane, voire au delà. Notre objectif ici est d'explorer l'aspect institutionnel de la gestion de l'eau potable sous un angle rarement abordé, qui est la dimension métropolitaine du problème, en écho au chapitre précédent qui portait lui aussi sur la construction d'une introuvable "aire métropolitaine" de Bogotá.

4.2.1. L'état de l'offre et de la demande actuelle en eau potable dans la région métropolitaine de Bogotá

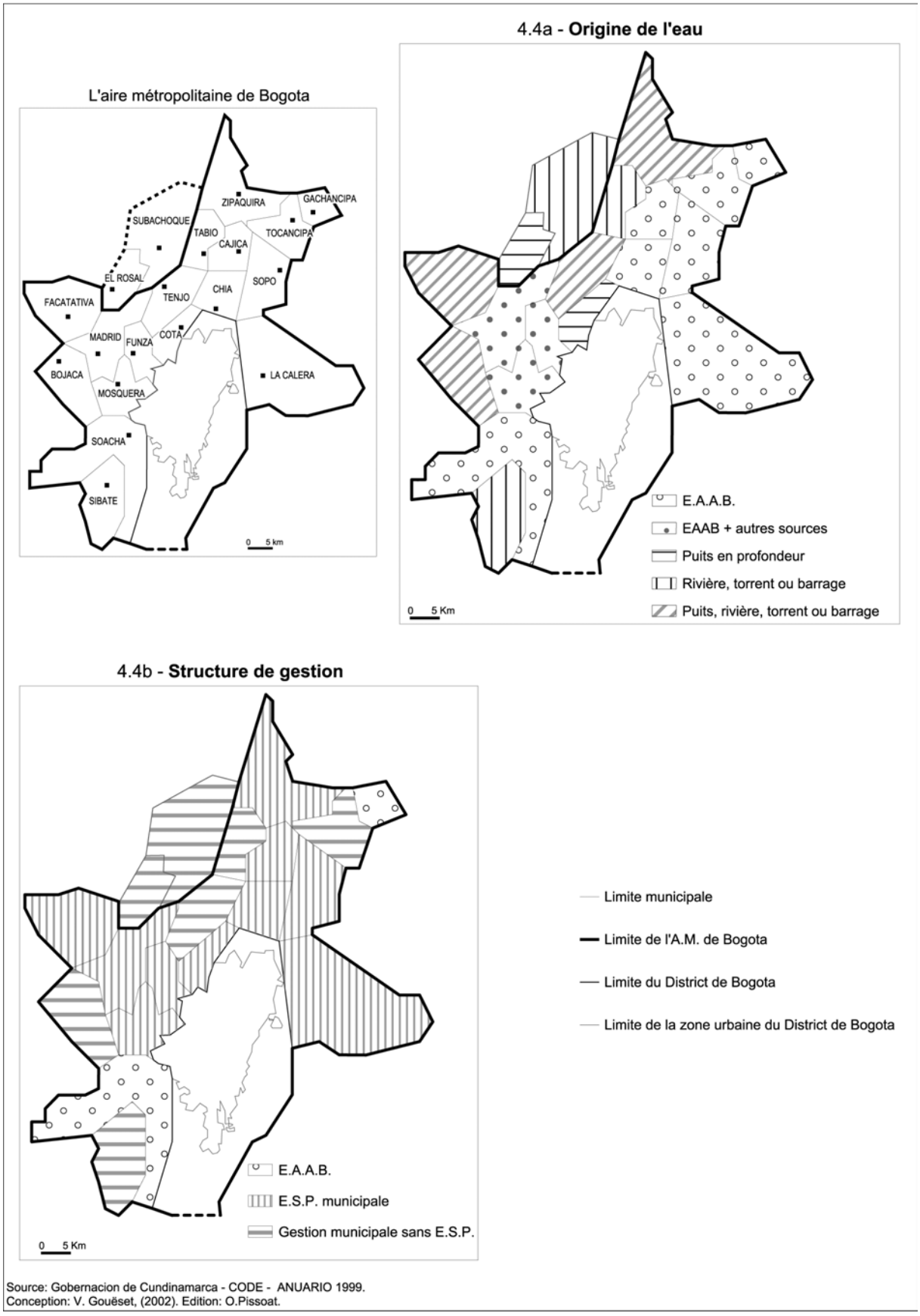
La demande en eau potable dans la Savane de Bogotá est globalement satisfaite en ville, avec des modes diversifiés d'approvisionnement, une gestion en général municipale (**Fig. 4.4**), et un taux de couverture des ménages souvent supérieur à 90 voire 95%, y compris à l'intérieur du DC (**Fig. 4.5** et **Tab. 4.1**). Il est moins bon en zone rurale, où le financement des systèmes de collecte, de purification et d'adduction pose souvent problème, et où les habitants non connectés s'approvisionnent comme ils le peuvent, dans des sources ou des puits, parfois en rivière, ou en achetant l'eau à des revendeurs ou dans le commerce, une solution coûteuse.

Il est notable qu'en dépit d'un taux de croissance démographique élevé dans la périphérie bogotaine, les taux de couverture se maintiennent à un niveau élevé, et même progressent, comme ce fut le cas dans la plupart des municipes entre le recensement de 1993 et 1999 (Gobernación de Cundinamarca, 2000a; EAAB, 2001). La principale ombre à ce tableau est Soacha, banlieue populeuse du sud de Bogotá (244 000 habitants recensés en 1993 en zone urbaine; 478 000 estimés en 1998 dans le POT municipal), dont le taux de couverture, qui n'était que de 33% en 1993, plafonnait à seulement 41% en 1999 (Alcaldía Municipal de Soacha, 2000b: 226). Nous reviendrons sur ce cas plus avant.

Ces résultats, assez bons sur le plan quantitatif, doivent toutefois être nuancés. Les taux de couverture sont significatifs de l'extension des infrastructures, pas de leur état de marche, alors que beaucoup d'adductions fonctionnent mal ou sont inadaptées aux besoins. Ils ne rendent pas compte non plus de la qualité de l'eau ou de la continuité du service, alors que les pénuries ne sont pas rares, comme celle de 1997[7], certes exceptionnelle, qui a paralysé le fonctionnement normal de la ville de Bogotá pendant plusieurs mois.

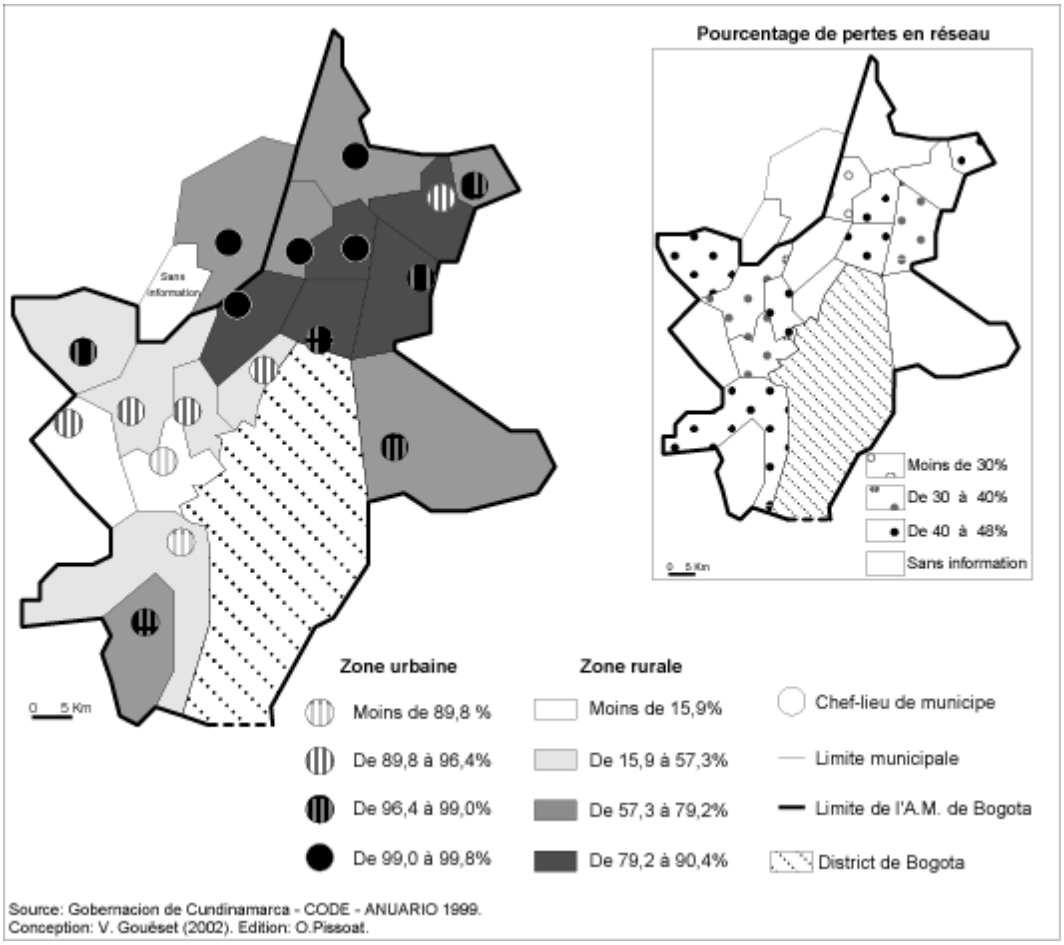
[7] Due à la conjonction d'une sécheresse, de l'obstruction d'une galerie souterraine desservant la capitale, et d'une consommation devenue dispendieuse au fil des années (pertes en réseau et gaspillage chez les usagers).

Fig. 4.4 **Le mode de prestation de service en eau potable dans la savane de Bogota**



Source: Gobernacion de Cundinamarca - CODE - ANUARIO 1999.
Conception: V. Gouëset, (2002). Edition: O.Pissoat.

Fig. 4.5 - Le taux de couverture en eau potable dans la savane de Bogota



La relative adéquation entre l'offre et la demande d'eau potable dans l'aire métropolitaine de Bogotá est le résultat d'une volonté politique traditionnellement forte en matière d'eau potable, tant sur le plan national que local (*cf. supra 4.1.1* et *4.1.2*). La Savane de Bogotá et son environnement montagneux, bien dotés en ressources hydriques, ont fait depuis longtemps l'objet de grands aménagements hydrauliques, dont l'ampleur et le coût sont d'ailleurs controversés, mais qui permettent à cette région, la plus peuplée du pays, d'être à l'abri du besoin, au moins jusqu'en 2016, voire 2026 selon les différentes projections.

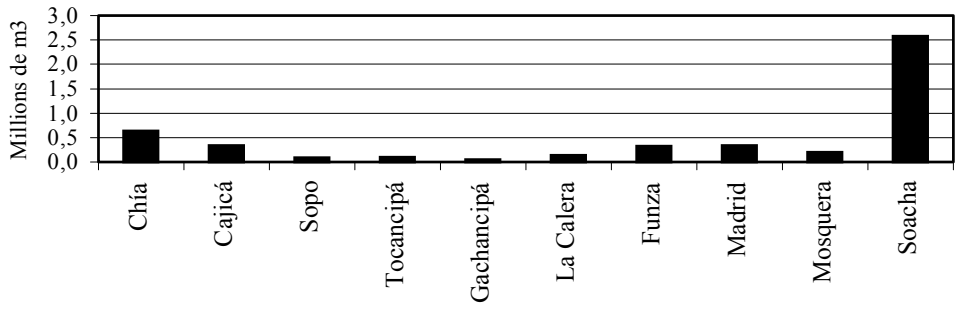
Derrière ce succès on trouve également une puissante machine, la "*Empresa de Acueducto y Alcantarrillado de Bogotá*" (EAAB), l'entreprise d'eau et d'assainissement du District capital. Créée lors de la réforme administrative de 1968, cette entreprise publique districale, dont la tache était alors d'accompagner la croissante rapide de la capitale colombienne, a pris d'emblée une vocation régionale, car elle s'approvisionne et rejette ses eaux usées à l'extérieur de Bogotá[8], et aussi parce qu'elle a entrepris de desservir les municipes voisins lorsqu'ils se trouvaient dans l'incapacité de couvrir leurs besoins de façon autonome. L'entreprise a signé dès 1971 un premier accord de concession pour 20 ans avec Soacha, pauvre en eau mais "riche en pauvres"[9], suivi de deux vagues d'accords entre 1981 et 1985 (Chía, Cajicá, Sopo, Tocancipá et La Calera), puis entre 1991 et 1996 (Gachancipá, Funza, Mosquera et Madrid).

[8] Sur une capacité actuelle d'environ 25 m3/s, seul 1 m3/s provient du territoire districal.
[9] Le municipe ne dispose pas de ressources hydriques abondantes et facilement mobilisables, et comme il est situé en aval du DC sur le río Bogotá, les eaux qu'il reçoit sont très polluées et impropres à la consommation.

Cette seconde vague a fait suite à une série de pénuries longues et très mal vécues par les populations concernées. L'EAAB, d'abord réticente à l'idée d'augmenter son rayon d'action à l'extérieur du DC, notamment pendant la pénurie de 1997, a changé de position depuis, pour augmenter ses recettes commerciales et rembourser son énorme dette. Ayant résolu ses difficultés d'approvisionnement et réussi, par des campagnes très efficaces de prévention du gaspillage de l'eau, à faire baisser sensiblement et durablement les niveaux de consommation d'eau, l'entreprise s'est rapidement trouvée avec un excédent de production qui l' a incitée à vendre son eau de plus en plus loin, parfois même en dehors de la Savane de Bogotá.

Cet échange commercial entre Bogotá et sa périphérie métropolitaine est asymétrique, dans la mesure où ces ventes à l'extérieur du DC, vitales pour les municipes concernés, ne représentent que 5% environ du chiffre d'affaire de l'EAAB, dont plus de la moitié pour la seule ville de Soacha (**Fig. 4.6**). Les municipes périphériques ne sont donc pas en position de force pour négocier avec le DC sur le thème de l'eau. Ils ont surtout intérêt à poser le débat en termes politiques -c'est d'ailleurs ce qu'ils font- car ils ne pèsent pas lourd sur le plan strictement commercial, même si l'EAAB, qui a du mal à amortir les investissements responsables de sa surcapacité actuelle, a un réel besoin de vendre son eau.

Fig. 4.6 - La consommation d'eau des municipes clients de l'E.A.A.B. en 2000



Source: EAAB, 2001

La situation des municipes de la périphérie métropolitaine de Bogotá est aujourd'hui très variable (**Fig. 4.4** et **4.6**). Les plus proches de Bogotá et ceux situés dans la plaine, comme Chía ou Madrid, cumulent les handicaps: ils subissent une forte pression démographique et sont pauvres en sources d'eau potable, étant notamment traversés par des cours d'eau hautement contaminés. Cette première catégorie de municipes est donc obligée de s'approvisionner, au moins partiellement, auprès de l'EAAB. Les municipes plus éloignés ou situés dans un environnement montagneux plus riche en eau, comme Cota, Sibaté ou Tabio, sont au contraire autonomes, même si le prix de cette autonomie est parfois élevé.

La desserte en eau potable par l'EAAB peut prendre deux formes: prestation directe du service à Soacha et Gachancipá, ou procédure de "vente en bloc" dans les autres municipes. Dans le premier cas de figure, c'est l'EAAB qui assume la totalité du service au client, jusqu'à la connexion et la tarification individuelle, le municipe n'ayant aucun pouvoir de médiation entre l'entreprise et ses usagers. Les tarifs appliqués sont les mêmes qu'à Bogotá : différents selon qu'il s'agisse d'entreprises, d'administrations publiques ou de particuliers, et échelonnés par strate socio-économique dans ce dernier cas (**Tab. 4.2**). Dans l'autre cas, l'EAAB se contente d'acheminer son eau jusqu'à un réservoir situé à l'entrée des municipes, où elle vend son eau en vrac aux ESP municipales, qui se chargent alors de la distribution et de la facturation aux particuliers. Le prix de l'eau vendue en vrac est le même dans toute la Savane.

Tab. 4.2 - La consommation et les tarifs de l'eau potable à Bogota et dans quatre municipes de la Savane (décembre 2000)

	Nombre d'abonnés		Conso. mensuelle (m3)		Tarifs eau potable (en pesos)	
	Nombre	%	Conso. Totale	moy./abonné	Charge fixe	Prix de base/m3
BOGOTA DC						
Secteur résidentiel	576 581	*100%*				
Strate 1	32 701	*6%*	1 012 923	31,0	1 880	139
Strate 2	187 665	*33%*	6 093 701	32,5	2 978	396
Strate 3	227 572	*39%*	6 967 581	30,6	4 937	686
Strate 4	**75 672**	***13%***	**2 226 935**	**29,4**	**8 473**	**897**
Strate 5	29 432	*5%*	985 673	33,5	17 844	1 096
Strate 6	23 539	*4%*	835 600	35,5	25 461	1 391
Industrie et commerce	63 352		4 692 138	74,1	6 683	1 595
Secteur public	4 287		1 202 877	280,6	5 788	1 337
CHIA						
Secteur résidentiel	16 130	*100%*				
Strate 1	756	*5%*	11 866	15,7	2 510	754
Strate 2	5 481	*34%*	64 882	11,8	2 574	814
Strate 3	6 132	*38%*	86 451	14,1	2 734	932
Strate 4	**3 091**	***19%***	**55 085**	**17,8**	**2 830**	**1 010**
Strate 5	535	*3%*	14 183	26,5	3 254	1 161
Strate 6	135	*1%*	5 921	43,9	3 395	1 212
Industrie et commerce	1 036		50 256	48,5	3 254	1 340
Secteur public	82		12 329	150,4	2 830	1 166
COTA*						
Secteur résidentiel	1 471	*100%*				
Strate 1	2	*0,1%*	-	19,5	1 745	322
Strate 2	562	*38%*	-	15,6	1 764	402
Strate 3	843	*57%*	-	16,3	1 812	482
Strate 4	**64**	***4%***	**-**	**19,4**	**1 841**	**536**
Strate 5	-	-	-	-	2 209	643
Strate 6	-	-	-	-	2 209	643
Industrie et commerce	145		-	19,6	2 209	821
Secteur public	9		-	40,6	1 841	684
MADRID						
Secteur résidentiel	5 918	*100%*				
Strate 1	926	*16%*	18 471	19,9	2 598	325
Strate 2	3 119	*53%*	67 661	21,7	3 187	379
Strate 3	1 856	*31%*	35 387	19,1	4 359	536
Strate 4	**17**	***0,3%***	**487**	**28,6**	**4 375**	**626**
Strate 5	-	-	-	-	-	-
Strate 6	-	-	-	-	-	-
Industrie et commerce	128		5 308	41,5	9 411	1 115
Secteur public	48		5 744	119,7	7 842	929
TABIO						
Secteur résidentiel	-	-	-	-	2 216	100
tarif "mixte"	-	-	-	-	2 216	111
Industrie et commerce	-	-	-	-	5 537	775

Sources: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogota
Empresa de Servicios Publicos de Chia + Informe de auditoria externa
Empresa de Servicios Publicos de Cota + Informe de auditoria externa
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Madrid + Informe de auditoria externa
Secretaria de Obras Publicas de Tabio
* Nombre d'abonnés et consommation mensuelle moyenne en août

Les municipes clients de l'EAAB ne sont pas tous dépendants au même degré de cette entreprise:

- à Gachancipá, le centre urbain est couvert à 100% par l'EAAB, alors qu'à Soacha, seule une partie du centre urbain (soit 41% de la population) entre dans le périmètre officiellement couvert par l'EAAB;
- pour les huit municipes achetant leur eau en bloc, certains comme Chía s'approvisionnent exclusivement auprès de l'EAAB, tandis que d'autres exploitent également des ressources locales: captages dans les sources ou les cours d'eau, barrages, puisage dans les nappes phréatiques. Ainsi Funza n'a-t-il acheté que la moitié de son eau à l'EAAB en 2000, et Madrid seulement un dixième. Cette autonomie n'est pas la garantie d'une eau moins chère, car l'approvisionnement local a un coût, surtout pour les captages à grande profondeur, dont les coûts d'extraction sont élevés. D'autre part les ressources locales, qui sont presque toujours en concurrence avec les captages à usage agricole, sont irrégulières et soumises à de nombreux aléas: contamination des eaux de surface, tarissement temporaire ou définitif des sources et des rivières, effondrement ou avarie des puits en profondeur... Ainsi Madrid, qui a dû limiter ses captages en surface dans le río Subachoque, pour cause de surexploitation et de pollution, et s'est doté de puits à grande profondeur qui s'avèrent coûteux, subissent de nombreuses avaries, et dont la durée d'activité est assez courte. En conséquence, le degré d'autonomie de l'EAAAM (*Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Madrid*) est très variable: elle a acheté le quart de son eau à l'EAAB en 1999, seulement 13% en 2000, mais 60% sur les sept premiers mois de l'année 2001, en raison d'incidents sur ses puits[10].

En conséquence, l'autonomie des municipes de la périphérie bogotaine pour un service aussi sensible socialement et électoralement que l'eau potable est très aléatoire, surtout dans le contexte de forte croissance démographique qui les caractérise. Un grand nombre d'entre eux sont d'ores et déjà dépendants de l'EAAB, ou susceptibles de le devenir à plus ou moins brève échéance. Cette situation est d'autant plus délicate politiquement que ces maires ont l'obligation légale de fournir à leurs administrés les services publics élémentaires (Loi 142 de 1994), alors qu'ils n'ont aucun pouvoir de contrôle ou de pression sur l'EAAB, qui est placée uniquement sous l'autorité du maire de Bogotá. Ils subissent les politiques tarifaires et commerciales de l'EAAB sans pouvoir les infléchir. Cette dépendance, perçue comme une menace, est dénoncée par tous les maires, les fonctionnaires municipaux et les employés des ESP rencontrés en 2000 et 2001. Elle a pesé lourd dans les relations entre Bogotá et les municipes voisins, notamment lors de la négociation sur la constitution d'une aire métropolitaine (cf. Chap. 3).

4.2.2. Le prix de l'eau, pomme de discorde entre l'Etat, Bogotá et les municipes de sa couronne métropolitaine.

La question du prix de l'eau, non seulement les tarifs pratiqués en bout de chaîne aux usagers, mais aussi les coûts de production en amont, les coûts de transaction entre les deux, ainsi que les subventions publiques dont bénéficient les consommateurs les plus modestes, constitue un

[10] Source des différentes statistiques: EAAB, 2001 (*Planes Maestros*…) et EAAAM, 2001 (documents internes).

imbroglio institutionnel et financier que les réformes du mode de gestion des services publics par l'Etat, avec la loi 142 de 1994 notamment, n'ont pas permis de régler. Dans le cas de l'aire métropolitaine de Bogotá, le différend entre le DC et les municipes voisins qui lui achètent son eau pose un vrai problème de gouvernance locale.

Enquêter sur le problème de l'eau dans la Savane de Bogotá, c'est s'exposer d'abord à une plainte partout entendue sur les tarifs et sur les coûts. Les usagers se plaignent invariablement de la cherté de l'eau qui, comme la plupart des services publics domestiques, a connu une hausse supérieure à l'inflation au cours des dernières années, et qui pèse lourdement sur le budget des ménages. Nous avons entendu cette plainte partout, à Bogotá comme dans la Savane, indépendamment des tarifs réellement appliqués, qui sont très variables d'un municipe à l'autre (**Tab. 4.2**). Les tarifs de l'eau ont effectivement beaucoup augmenté depuis le milieu des années 1990. C'est une conséquence de la réforme des services publics de 1994 (*cf*. supra 4.1.1), mais c'est aussi le résultat d'un enchaînement de facteurs, complexes dans le détail et peu lisibles pour le consommateur.

En application de la Loi 142, la CRA et la SSP ont imposé à la plupart des ESP d'élever leur tarifs, autrefois très bas, pour se rapprocher des coûts réels de production de l'eau, et pour limiter les subventions publiques, dont l'effet sur les finances locales peut s'avérer à terme contre-productif pour la qualité même du service (**Fig. 4.3**). La CRA a défini un nouveau mode de calcul des coûts, très précis, qui a servi de modèle à tous les municipes de Colombie pour le redressement de leurs tarifs (**Fig. 4.7**). Ces hausses, qui devaient s'échelonner initialement jusqu'en 2000, ont été renégociées et étendues finalement jusqu'en décembre 2004, sur pression des élus locaux, effrayés par le choc d'une mesure aussi impopulaire dans l'opinion publique, d'autant que la conjoncture économique et le pouvoir d'achat des colombiens se sont fortement dégradés entre 1995 et 1999.

De fait, la plupart des municipes ne savaient pas évaluer en détail leurs coûts de production, dont une partie se confondait avec les frais généraux de l'administration locale : frais de personnel, travaux réalisés par le matériel et les services techniques municipaux … L'obligation faite par la loi 142 de créer des ESP autonomes ou d'établir une comptabilité séparée des services publics a de ce point de vue permis d'aller dans le sens d'une "objectivation" de la gestion des services, avec une meilleure maîtrise des recettes et des dépenses réelles[11]. On s'achemine aujourd'hui vers une évaluation plus précise des coûts de production, à l'EAAB comme dans les ESP de la périphérie bogotaine.

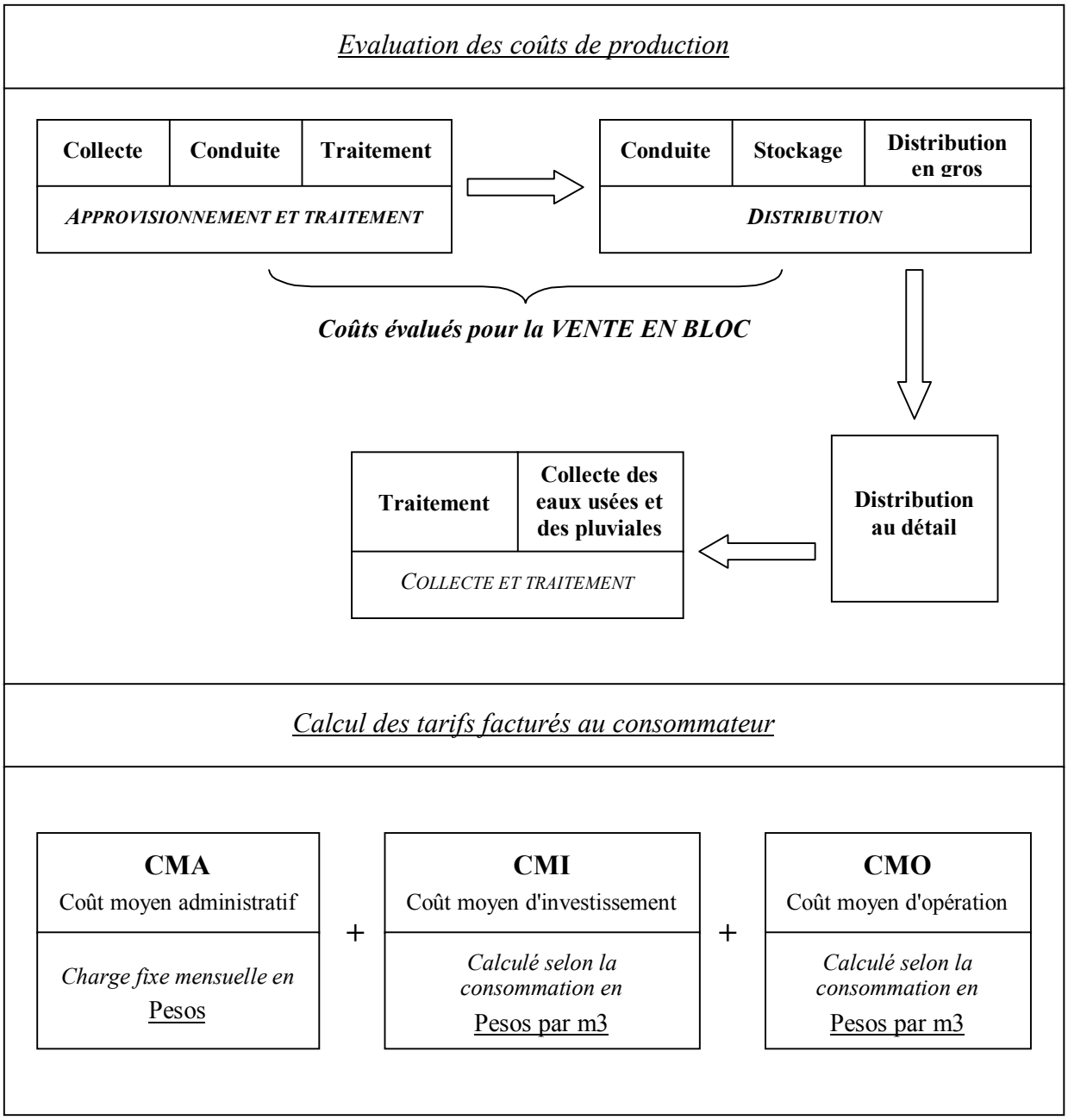
Cependant, les municipes clients de l'EAAB se plaignent d'être deux fois victimes de l'*aggionamiento* imposé par la CRA: une première fois sur la hausse du prix de l'eau que leur vend l'EAAB, et une seconde fois sur les réajustements qu'ils sont obligés d'opérer sur les frais généraux de leurs propres ESP. Plus grave, la plupart des maires, responsables administratifs ou employés des ESP interrogés en 2000 et 2001 considéraient que l'EAAB, qui jouit d'une situation de monopole de fait et qui est en mesure d'imposer ses tarifs, pratique des prix trop élevés, du fait notamment d'une masse salariale importante, de lourds frais de fonctionnement, et d'une politique d'investissement controversée. Autant de paramètres sur lesquels les municipes clients n'ont aucun droit de regard, puisque l'EAAB est une entreprise du DC, et n'a pas de comptes à leur rendre. En clair, les municipes de la Savane ont le sentiment que l'EAAB leur fait indûment payer une partie de la "bureaucratie" du DC, sans possibilité pour eux de faire pression sur cette entreprise publique.

[11] Même si la transparence n'est peut-être pas partout au rendez-vous, et ce malgré l'obligation de faire contrôler annuellement les comptes par un organisme extérieur à la mairie.

Fig. 4.7 - Chaîne de la valeur de l'eau en Colombie

Méthodologie de calcul des coûts de référence élaborée par la C.R.A.

(Résolution n° 08 de 1995)



La CRA tendrait d'ailleurs à donner raison aux municipes clients de l'EAAB sur un point: le calcul du prix de l'eau. En effet, en révisant le système de tarification de l'EAAB en 2000 (sans entrer dans le détail des ventes opérées à l'intérieur ou à l'extérieur du DC), elle a considéré que celle-ci surestimait ses coûts de production, et répercutait indûment cette surestimation sur ses tarifs. Elle a donc exigé en 2001 que l'EAAB rabaisse tous ses tarifs de 19 à 20% (résolution n° 161 de la CRA), décision immédiatement contestée par l'entreprise. Après plus d'un an de conflit et d'âpres négociations au sommet entre la CRA, le Ministère du

Développement (dont elle dépend), l'EAAB et la Mairie de Bogotá (idem), on s'acheminait en juin 2002 vers une baisse générale des tarifs aux particuliers, assortie d'une diminution des subventions attribuées aux strates populaires. L'effet combiné des deux mesures devrait, à l'intérieur du DC, maintenir en l'état le tarif des strates 1, 2 et 3, et baisser celui des strates 4, 5 et 6. La controverse n'a pas abordé le cas spécifique de la vente en bloc à l'extérieur de Bogotá, mais on peut penser que si les coûts de production ont été surestimés en interne, ils l'ont été également dans le calcul du prix de vente de l'eau à l'extérieur.

L'EAAB récuse pourtant l'accusation qui lui est faite de reporter sur les municipes clients dans la Savane une partie de ses frais généraux. En effet, pour reprendre le détail des coûts de production (**Fig. 4.7**), elle déduit le CMA du prix de la vente en bloc, ainsi que tout ce qui, dans le CMI et le CMO, relève des frais internes au District. L'information existante ne nous a malheureusement pas permis de trancher sur ce point, très technique.

En revanche, les cadres de l'EAAB interrogés, comme ceux de la CRA, de la CAR, voire même des administrations municipales, font valoir que si les tarifs de l'eau potable sont trop élevés dans la périphérie métropolitaine, c'est d'abord la responsabilité des municipes eux-mêmes, du fait d'une gestion pas assez rigoureuse. En effet, le prix d'achat de l'eau à l'EAAB ne compte que pour une partie des tarifs appliqués aux usagers. Parmi les autres dépenses, plusieurs pourraient faire l'objet d'économies substantielles moyennant une gestion plus rigoureuse: les frais de personnel, l'eau "non comptabilisée" (ou "non facturée" ; des euphémismes pour désigner les pertes en réseau, les vols ou les défauts de mesure de la consommation individuelle), qui peut représenter jusqu'à 79% du volume total de l'eau consommée à Nemocón (**Tab. 4.1**), ainsi que les frais financiers, c'est-à-dire la dette des ESP et les retards de paiements, reportés sur les années suivantes et assortis de pénalités[12].

La dépendance dont souffrent certains municipes de la Savane à l'égard de l'EAAB porte-t-elle préjudice aux consommateurs, comme le dénoncent les élus, les employés municipaux, et parfois les citoyens des municipes de la Savane eux-mêmes? Pour y voir un peu plus clair, il faudrait être en mesure de comparer précisément les tarifs de l'eau dans les différents municipes, et d'établir la part de l'eau vendue en bloc par l'EAAB dans le coût total du service. Cette évaluation est très difficile: l'étude exhaustive menée en 2001 par l'EAAB sur les Plans directeurs (*Planes maestros*) de l'eau dans la Savane de Bogotá ne permet pas de déterminer de façon détaillée et comparable les coûts de production dans chacun des municipes. D'autre part les tarifs sont complexes dans le détail: la ventilation entre abonnement et prix à la consommation varie d'une ESP à l'autre, le prix n'est pas le même selon les clients (particuliers, industries et commerces, établissements publics), ni selon les strates sociales, enfin le prix du m^3 augmente au delà d'un certain seuil de consommation, variable d'un municipe à l'autre. Dans ces conditions, comparer les tarifs d'une ville à l'autre s'avère un exercice périlleux.

C'est néanmoins ce que nous avons essayé de faire, pour cinq villes qui nous paraissaient représentatives de la diversité des réalités urbaines dans l'aire métropolitaine de Bogotá (**Tab. 4.2**): le District capital, Chía (banlieue riche au nord de Bogotá, entièrement dépendante de l'EAAB), Cota (ville analogue mais entièrement autonome), Madrid (ville populaire de l'ouest, partiellement dépendante de l'EAAB) et Tabio (ville plus éloignée de la capitale, bien

[12] A titre d'exemple, la dette d'EMSERCHIA -l'ESP de Chía- envers l'EAAB était de 1,15 milliard de pesos (0,6 million de dollars) au 31 décembre 1999, soit l'équivalent de 24 % de la valeur totale de l'eau facturée par l'entreprise sur l'ensemble de l'année 1999 (4,8 milliards de pesos).

dotée en eau et autonome, quoique dépourvue d'une ESP, contrairement aux villes précédentes).

Les écarts de tarifs observés dans ce tableau ne sont pas disproportionnés, et ne vont pas clairement dans le sens attendu, celui de tarifs plus élevés en périphérie pour cause de "dépendance bogotaine". Bogotá est la ville qui fait payer le plus cher son abonnement ("charge fixe"), aux particuliers (la référence étant la strate 4, ni surtaxée ni subventionnée) comme aux entreprises (à l'exception de Madrid). Le tarif de base au m^3, qui pèse plus lourd dans les factures que l'abonnement, est également plus élevé à Bogotá qu'ailleurs, mais les différences entre municipes périphériques sont très révélatrices. Les écarts sont très importants (un rapport de 1 à 10 entre Tabio et Chía), et ils semblent directement corrélés au degré de dépendance à l'EAAB, qui est total à Chía (seul municipe où le tarif résidentiel est supérieur à celui de Bogotá), intermédiaire à Madrid, et nul à Cota et Tabio (tarifs les plus bas). L'eau potable n'est donc pas plus chère dans la périphérie bogotaine que dans la capitale; c'est même plutôt l'inverse. En revanche plus les municipes sont dépendants de l'EAAB, plus leurs tarifs sont élevés. Par ailleurs, on constate que Bogotá a les moyens, grâce à un grand nombre d'entreprises (68 000) et une meilleure répartition de sa population par strates sociales (moins de "très pauvres" et davantage de riches, avec 53 000 abonnés de strate 5 et 6), de mener une politique sociale des tarifs, en appliquant de façon radicale une péréquation entre strates, ce qui lui permet d'afficher les tarifs les plus bas de la Savane pour la strate 1, et les plus élevés pour la strate 6. Des moyens que n'ont pas les autres municipes.

Les tarifs plus élevés dans les municipes dépendants de l'EAAB comme Chía ne sont pas seulement imputables aux tarifs élevés pratiqués par l'EAAB. Ils sont aussi liés, dans certains cas semble-t-il, à une mauvaise maîtrise de l'ensemble des coûts par les ESP municipales. Il est difficile d'y voir clair sur cette question délicate, néanmoins les Plans directeurs dressés par l'EAAB en 2001, dont est extrait le **Tab. 4.3**, nous donnent quelques éléments qui vont dans ce sens.

Tab. 3 - Estimation du coût de production, du prix de vente et des ajustements tarifaires possibles dans six municipes de la Savane de Bogota (1999)

	Coût de production	Prix de vente	Différence	Facturation actuelle	Facturation à prix réel
	(en pesos par m3)			*(en pesos par client et par mois)*	
ZIPAQUIRA	497	262	-235	4 727	8 518
CHIA	1086	885	-201	12 743	21 733
CAJICA	1240	1288	48	25 277	24 946
COTA	836	483	-353	8 096	16 324
TABIO	269	321	52	5 555	3 024
TENJO	665	505	-160	7 790	6 779
Moyenne	850	684	-166	10 864	15 594

Source: EAAB, 2001, "*Estudios para la definicion de los Planes Maestros de acueducto y alcantarrillado para los municipios de la Sabana de Bogota*", Estudios Civiles y sanitarios ESSERE Ltda.

Ce tableau porte sur un échantillon de six municipes de la Savane, dont trois sont communs au tableau précédant (Chía, Tabio et Cota), les trois autres étant Tenjo et Zipaquira (autonomes), et Cajicá (qui achète l'intégralité de son eau à l'EAAB). Ce dernier exemple est intéressant car c'est le seul municipe de la Savane doté d'une ESP au capital mixte, *Aguas de Cajicá*, dont est actionnaire le groupe français Suez, à travers sa filiale colombienne *Aguas de*

Manizales. Le **Tab. 4.3** confirme les formidables écarts de tarifs d'un municipe à l'autre, avec un rapport de 1 à 5,3 entre Zipaquirá et Cajicá. L'interprétation qu'on peut faire de ces écarts est intéressante. Deux municipes seulement facturent leur eau à un prix supérieur aux coûts de production:

- Tabio, qui affiche pourtant l'un des tarifs les plus bas de la Savane, mais qui bénéficie à la fois d'une population urbaine encore modeste et d'un environnement montagneux, où l'eau des torrents est potable à peu de frais;
- Cajicá, dont les coûts de production sont élevés (notamment l'achat d'eau à l'EAAB) et les tarifs exorbitants, suivant une logique de rentabilité, qui est celle du secteur privé, et qui s'oppose à une logique sociale -voire clientéliste- de facturation à perte[13].

Les autres municipes, où la facturation du service ne couvre pas les coûts de production, correspondent en gros à trois cas de figure, qu'on retrouve ailleurs dans la Savane de Bogotá:

- Cota, municipe qui défend jalousement son autonomie vis-à-vis de Bogotá, mais qui le fait au prix de coûts de productions élevés, que la mairie n'a pas pu (ou pas voulu) répercuter sur les tarifs. C'est ici que le déséquilibre entre coût de production et prix de vente est le plus fort.
- Zipaquirá, qui est autonome depuis longtemps avec une des plus vieilles ESP de la Savane en dehors de l'EAAB, et dont les coûts de productions sont bas, mais qui a toujours mené une politique de tarifs très faibles, qui mettent en péril son équilibre financier. La mairie a bien essayé d'actualiser les tarifs dans les années 1990, mais ces hausses ont provoqué de fortes manifestations populaires qui ont fait plier les autorités municipales.
- Chía enfin est dans la plus mauvaise posture: dépendance totale de l'EAAB pour son approvisionnement et coûts de fonctionnements élevés font de cette ville une de celles où les tarifs sont les plus élevés, ce qui n'empêche pas l'ESP locale, EMSERCHIA, d'être en situation de déséquilibre financier. La ville paye sans doute là les conséquences de sa politique d'urbanisation massive des années 1990, qui n'a pas tenu suffisamment compte du coût social que pouvait représenter cette croissance pour la collectivité.

On observe donc de grandes disparités entre municipes de la couronne périurbaine de Bogotá dans les coûts de production et les tarifs de l'eau potable. Les municipes qui bénéficient de conditions favorables d'approvisionnement peuvent se permettre de pratiquer des tarifs bas, tandis que ceux qui dépendent entièrement de l'EAAB (Chía, Cajicá), ou ceux dont l'approvisionnement local est techniquement coûteux (Cota) ont des coûts de production élevés. Ils ont alors le choix entre une politique de rentabilité, saine pour les finances mais mauvaise pour les tarifs, ou au contraire une politique sociale de subvention du service, qui peut mettre en péril les finances des ESP. Les municipes de l'ouest bogotain (Madrid, Funza, Mosquera) cumulent les deux handicaps: ils dépendent -au moins partiellement- de l'EAAB, et leurs sources alternatives d'approvisionnement, par pompage à grande profondeur surtout, sont coûteuses. S'agissant de villes pauvres, ils sont obligés de maintenir des tarifs assez bas, ce qui les contraint à subventionner largement le service et à s'endetter pour assurer son bon fonctionnement, comme Madrid (**Tab. 4.4**), ou à accumuler les impayés auprès de l'EAAB, comme Funza.

[13] Les tarifs de l'eau à Cajicá, réputés les plus chers du pays, ont provoqué des émeutes populaires qui ont paralysé la ville et les transports au nord de Bogotá en avril 2002 (*El Tiempo*, 17-04-02).

Tab. 4.4 - Les ressources de trois E.S.P. de la Savane de Bogota (2000)

	millions de pesos	
	Valeur	%
BOGOTA - EAAB		
Recettes courantes (prestation de services)	528 886	59,1%
Transfert de fonds publics, dont:	83 527	9,3%
dont apport de la Nation	*54 185*	*6,1%*
dont apport du District Capital	*29 343*	*3,3%*
Recours au crédit	137 815	15,4%
Autres ressources	144 391	16,1%
TOTAL	894 619	100%
COTA - EMSERCOTA		
Recettes courantes (prestation de services)	280	76,3%
Transfert de fonds municipaux	79	21,5%
Autres ressources	8	2,2%
TOTAL	367	100%
MADRID - E.A.A.A.M.		
Recettes courantes (prestation de services)	2 125	66,0%
Transfert de fonds municipaux	599	18,6%
Recours au crédit	450	14,0%
Autres ressources	44	1,4%
TOTAL	3 218	100%

Sources: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogota
Empresa de Servicios Publicos de Chia + Informe de auditoria externa
Empresa de Servicios Publicos de Cota + Informe de auditoria externa
Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Madrid + Informe de auditoria externa

C'est donc un vrai problème de solidarité territoriale que soulève la gestion de l'eau potable dans l'aire métropolitaine de Bogotá.

Première incohérence, la règle imposée par la CRA de péréquation des tarifs entre usagers riches et pauvres (*cf. supra*) ne s'applique qu'à l'échelle municipale, ce qui suppose qu'il y ait dans chaque ville assez d'entreprises et de populations aisées (strates 5 et 6) pour subventionner les classes populaires (strates 1, 2 et 3). Or les entreprises représentent un cinquième de la consommation totale à Bogotá, contre 17% seulement à Chía et 4% seulement à Madrid (**Tab. 4.2**), tandis que les strates 5 et 6, qui représentent 9% des abonnés et 8% de la consommation dans le DC, sont absentes dans la plupart des municipes de la Savane -y compris à Cota, dont le standing résidentiel est pourtant assez élevé- et ne représentent que 4% des abonnés et 7% de la consommation à Chía, la plus aisée des banlieues de Bogotá. L'équilibre financier du système n'est donc pas assuré dans de nombreux nombreux municipes. Le principe des "subventions croisées" ne fonctionnerait correctement que s'il était conçu à l'échelle métropolitaine, entre Bogotá et sa couronne périurbaine, comme c'est le cas dans l'agglomération de Medellín par exemple.

Deuxième problème, il n'existe aucun mécanisme permettant de pallier les disparités entre municipes bien dotés de ressources en eau et ceux qui ne le sont pas, et qui sont contraints soit d'être à la merci de la politique commerciale de l'EAAB, soit de payer très cher leur autonomie.

4.2.3. Quelles alternatives, quelle "solidarité territoriale" et quel rôle de l'Etat pour la gestion de l'eau potable dans l'aire métropolitaine de Bogotá?

Les principes de "*good governance*" qui ont inspiré la réforme du service de l'eau potable en Colombie ont instauré un ensemble de règles (autonomie et responsabilité municipale, subsidiarité entre classes sociales, adéquation des tarifs aux coûts de production…) qui fonctionnent difficilement et génèrent, on vient de le voir, un vrai problème de solidarité territoriale à l'échelle de l'aire métropolitaine de Bogotá. Les municipes actuellement en difficulté de gestion se heurtent à deux écueils: des coûts de production trop élevés pour certains, parfois liés -mais pas toujours- au prix élevé auquel l'EAAB leur vend son eau, et d'autre part une politique tarifaire qui, si elle veut ménager les populations les plus modestes, compromet la rentabilité du service.

Les alternatives qui s'offrent aux municipes en difficulté sont peu nombreuses, du moins si l'on veut éviter de compromettre à terme l'équilibre financier des ESP ou de pénaliser les usagers.

Les élus, pas toujours soucieux du long terme étant donné la brièveté de leurs mandats, n'hésitent pas à recourir parfois à des solutions risquées, comme le comblement du déficit des ESP par des transferts de fonds municipaux. Le **Tab. 4.4** indique par exemple que ces subventions municipales représentent le cinquième des recettes des entreprises de Cota et de Madrid, contre 3,3% seulement pour l'EAAB, qui bénéficie il est vrai d'un soutien financier de la nation. Autres alternatives dangereuses: l'endettement, très élevé à Madrid, ou les retards de paiement auprès des fournisseurs, comme à Funza, municipe dont la dette auprès de l'EAAB est énorme.

Une autre solution, sans risque financier mais pas sans conséquences pour les usagers, est de rationner le service, pour limiter la consommation d'eau, donc les coûts de production. De nombreux municipes de la Savane ont recours au rationnement -en dehors des périodes de pénurie où il devient obligatoire- en coupant l'eau par intermittence à certaines heures, par roulement entre les différents quartiers, afin de soulager les finances locales[14]. Ces rationnements se font au détriment de la continuité du service, et suscitent toujours un mécontentement au sein de la population. Cette solution comporte donc un risque électoral, et de nombreux maires rechignent à y recourir, surtout quand ils ne disposent pas d'une solidarité franche de leur conseil municipal, et qu'il se trouve des conseillers pour exploiter politiquement le mécontentement populaire.

Une autre alternative, qui correspond d'ailleurs aux objectifs de la loi sur les services publics et qui a les faveurs de la CRA, est la "rationalisation" de la gestion de ESP, par diminution des charges et hausse des recettes. Il s'agit pour cela de faire la chasse au gaspillage dans les frais généraux, en limitant le volume du personnel ainsi que les frais d'investissement et de fonctionnement; de lutter contre les pertes en réseau, en intervenant sur les conduites (solution un peu contradictoire avec la précédente, car elle repose sur de nouvelles dépenses); de lutter contre les vols et d'améliorer la mesure de la consommation individuelle, en installant des compteurs fiables et en les surveillant de près; ou encore de revoir la stratification socio-économique des quartiers, pour "surclasser" les secteurs qui peuvent l'être, une mesure risquée

[14] Ces rationnements sont peut-être une explication à la différence qui apparaît sur le **Tab. 4.2** entre la consommation moyenne des abonnés à Bogotá et hors de Bogotá, où elle est nettement plus faible, surtout pour les strates 1, 2 et 3.

socialement car elle se répercute sur le prix de tous les service publics, ainsi que sur l'impôt local, le *predial*.

De fait, de nombreuses villes se sont lancées dans cette tâche, et l'on peut dire qu'un des aspects positifs de la Loi 142 a été de rendre possibles ces efforts de rationalisation de la gestion des services publics par les ESP. Nous avons pu constater localement, à Madrid, Cota ou Chía, que des améliorations sensibles avaient parfois pu être obtenues dans ce domaine, en particulier sur les pertes en réseau et sur la mesure de la consommation individuelle[15]. Deux menaces planent cependant sur cette option: pénaliser ou mécontenter à terme les usagers -qui sont aussi des électeurs- en augmentant leur facture, et politiser la gestion des services publics, en exploitant électoralement la "mauvaise gestion" -supposée ou réelle- des équipes en place dans les mairies et les ESP.

Reste enfin la possibilité de trouver d'autres sources d'approvisionnement, plus proches et moins coûteuses. Devant les difficultés financières des ESP de la Savane, le département du Cundinamarca a passé un accord avec l'EAAB pour dresser dans chaque municipe de la Savane -y compris ceux qui ne sont pas clients de l'EAAB- un "Plan directeur" (*Plan maestro*) de l'eau et de l'assainissement, qui prévoit l'évolution de la demande à long terme, et qui explore toutes les alternatives d'approvisionnement, en chiffrant leur coût (EAAB, 2001). Ces Plans directeurs montrent que les ressources locales exploitables, c'est-à-dire conformes aux exigences sanitaires et écologiquement "durables", sont peu nombreuses, qu'elles sont techniquement lourdes à mettre en œuvre (puits en profondeurs, barrages, stations de traitement…) et en général plus onéreuses que l'achat d'eau en vrac à l'EAAB, compte tenu des frais d'investissement et de gestion. On peut naturellement émettre des doutes sur l'indépendance d'une étude qui, même si elle a été confiée à un cabinet de consultants extérieurs, est signée par l'entreprise qui apparaît *in fine* comme apportant la meilleure solution au problème posé. Néanmoins, il est incontestable que les frais de connexion à l'EAAB sont plus faibles que la création d'infrastructures nouvelles, et l'exemple de Cota, où nous avons vu que l'indépendance se paye au prix fort (**Tab. 4.3**), ainsi que celui d'une ville comme Madrid, où après de longues années d'une autonomie assortie de nombreuses pénuries et de difficultés de gestion, l'EAAAM s'est finalement résignée -comme solution d'appoint- à s'approvisionner auprès de l'EAAB, semblent donner raison à cette conclusion.

Pour finir, dans son étude l'EAAB envisage une solution politique intéressante, qui serait la création d'une (ou plusieurs) ESP régionale(s), financée(s) et gérée(s) conjointement par l'EAAB et les municipes adhérents, avec l'appui du Département. Cette solution inter-municipale a fait l'objet de nombreuses palabres dans le cadre des négociations sur l'aire métropolitaine de Bogotá (*cf. supra Chap. 3*). Elle aurait l'avantage de permettre des économies d'échelle dans l'investissement et la gestion de l'eau, et de corriger les déséquilibres entre municipes bien dotés et ceux qui le sont moins. Elle dégagerait également l'EAAB des tensions politiques et des difficultés de gestion, comme les retards de paiement, que lui valent actuellement les procédures de vente directe ou en bloc dans les municipes clients.

Cette solution n'a pas abouti, pour les mêmes raisons que celles qui ont fait échouer le projet d'Aire métropolitaine. Elle porte d'abord atteinte au principe de l'autonomie municipale, alors même que les villes de la Savane viennent de consentir de gros efforts pour mettre sur pied les ESP municipales, comme la loi 142 les y obligeait. Elle apparaît ensuite comme une source de conflits d'intérêt et de récupération politique –au même titre que les "Associations de municipes"- et elle suppose que les municipes acceptent de mettre en commun leurs

[15] Ainsi à Chía 45% de la consommation totale n'avait pas été facturée en 1999, un taux qui n'était plus que de 33% en 2000, grâce aux efforts d'EMSERCHÍA pour lutter contre les vols et les fuites sur le réseau.

ressources et de partager les risques inhérents à une telle entreprise, sans garantie en retour. Qui voudrait se lancer dans une gestion solidaire de l'eau potable avec Soacha, où ce problème provoque manifestations et émeutes régulières? Pourquoi un municipe bien doté en ressources naturelles, comme Tabio, offrerait-il son eau à ses voisins? En l'état actuel du "chantier" de la coopération inter-municipale en Colombie, aucune réponse convaincante ne peut être apportée à ce type de question…

Les solutions envisagées jusqu'à aujourd'hui et la réglementation en vigueur sur la gestion de l'eau potable sont donc insuffisantes pour garantir le principe d'une "solidarité territoriale" (ou "subsidiarité") à l'échelle métropolitaine. Une des pierres d'achoppement est aujourd'hui le refus par l'EAAB d'étendre à l'ensemble des municipes qu'elle dessert le principe des "subventions croisées" entre entreprises et particuliers d'une part, et entre classes sociales d'autre part. Les municipes de la couronne périurbaine de Bogotá, dont la population est plus pauvre que celle du DC, et qui sont de surcroît dépourvus d'entreprises pour équilibrer leurs comptes (ce qui est vérifiable sur le **Tab. 4.2**), souhaiteraient que l'EAAB accepte de baisser le prix de vente de son eau pour leur permettre de faire bénéficier de leurs strates 1, 2 et 3 de tarifs aussi bas qu'à Bogotá, sans épuiser pour cela leurs finances locales, comme c'est le cas actuellement.

L'EAAB refuse car cela aggraverait sa situation financière, déjà difficile. Elle invoque officiellement une impossibilité légale contenue dans la Loi 142[16], qui paraît peu convaincante quand on sait que d'autres ESP en Colombie appliquent le principe de subsidiarité inter-municipale, comme les entreprises publiques de Medellín qui desservent toute l'agglomération. Un autre argument invoqué est que l'EAAB refuse d'appliquer des prix de vente différenciés aux municipes de la Savane, car ce serait ouvrir la porte à une autre logique, plus dangereuse, qui serait d'appliquer à chaque municipe un tarif proportionnel au coût réel du service, qui varie en fonction de la distance aux réservoirs d'eau et de la longueur des adductions[17]. Cette mesure est d'ailleurs réclamée depuis longtemps par la ville de Chía, située tout près du réservoir de Tibitóc. Or les municipes les plus éloignés sont aussi les plus pauvres (Madrid, Funza, Tocancipa), ce qui reviendrait à les pénaliser par rapport aux municipes plus riches. Ces arguties ne doivent pas faire oublier que les vraies motivations de Bogotá sont comptables, et que la principale justification est politique: le Conseil municipal de Bogotá a voté au début des années 1990 un principe obligeant les ESP de la capitale à réserver leurs subventions à l'intérieur du district.

L'EAAB est pourtant prise en contradiction avec le cas de Soacha, qui constitue pour elle un véritable cauchemar. Cette banlieue pauvre de Bogotá, très peuplée et en forte croissance, avait signé dès 1971 un accord de prestation directe du service, qui engage l'EAAB à appliquer aux clients de Soacha les mêmes tarifs qu'à ceux de Bogotá, strate par strate. La ville n'a donc pas d'ESP, en dépit de sa population importante, puisqu'elle est desservie par l'EAAB. Comme elle comporte une écrasante majorité de strates 1, 2 (entre 78 et 89 % de la population selon les sources) et quasiment aucune population de strates 4, 5 et 6, le prix

[16] Dont l'Article 89.2 précise que "les bénéfices des ESP" [ne peuvent servir à subventionner] "d'autres entreprises de même nature qu'à l'intérieur de la même entité territoriale", tout en prévoyant une possibilité dérogatoire en faveur des municipes limitrophes. L'Article 100 prévoit par ailleurs que "les ESP ne peuvent subventionner d'autres ESP".

[17] Le principe d'un tarif extérieur unique n'est d'ailleurs pas exempt d'ambiguïté, car il revient pour l'EAAB à imposer aux municipes périphériques un mécanisme de "subventions croisées" entre eux, ce qu'elle refuse dans le même temps d'envisager entre Bogotá et sa couronne métropolitaine.

moyen de l'eau vendue à Soacha est très inférieur à celui appliqué aux municipes bénéficiant d'un accord de vente en bloc. L'EAAB subventionne donc largement le service de l'eau fourni à Soacha.

Mais le problème avec cette ville est plus complexe. L'accord de 1971 ne portait que sur le périmètre urbanisé à l'époque, qui ne représente plus que 41% environ de la population actuelle de Soacha. En dehors de ce périmètre, on trouve les quartiers les plus récents et les populations les plus modestes, dont les conditions d'accès à l'eau potable sont souvent exécrables: achat à l'EAAB dans le meilleur des cas, recours à des revendeurs d'eau, vol et connexions illégales (dont une partie sur des conduites d'eau non purifiée, ce qui pose des problèmes sanitaires), pompage dans la nappe phréatique, très polluée, etc.

Le problème de Soacha est donc cumulatif. A l'intérieur du périmètre "officiel", l'EAAB vend son eau très en dessous du prix coûtant. Elle y rencontre pourtant, s'agissant d'une population très modeste, un problème d'impayés qui aurait sans doute mené une ESP municipale à la faillite. En dehors de ce périmètre, le service est très médiocre, mais c'est l'EAAB qui en porte le discrédit dans l'opinion publique, alors que c'est le maire qui est légalement responsable du service, en même temps qu'elle en subit les méfaits : vols et dégradations de ses infrastructures. La mairie, pauvre, dépourvue d'ESP, et ne bénéficiant d'aucune ressource locale en eau susceptible d'être exploitée à un coût raisonnable (notamment pas le rio Bogotá, totalement pollué) n'a aucun moyen de se substituer à l'EAAB, à l'intérieur comme à l'extérieur du périmètre sous contrat.

Le contrat étant arrivé à terme en décembre 2001, l'EAAB aurait aimé profiter de sa renégociation pour remettre à plat les conditions de vente de son eau à Soacha. L'idéal pour elle aurait été de mettre un terme au système actuel de prestation directe, en établissant un contrat de vente en bloc semblable à celui des autres municipes de la Savane. Une mesure aussi radicale est impossible à prendre, car son impact sur la hausse des tarifs serait extraordinaire. Compte tenu des manifestations et émeutes populaires qui ont l'habitude d'agiter la ville à chaque conflit social, allant jusqu'à bloquer épisodiquement l'accès sud de Bogotá, personne n'envisage de prendre un tel risque. La création d'une aire métropolitaine entre Bogotá et Soacha, envisagée un moment par les maires des deux villes (*cf. Chap. 3*), aurait permis de résoudre le problème, en étendant le champs de compétence territoriale de l'EAAB à Soacha. Cette solution ayant échoué, il ne reste que des alternatives de compromis pour l'une et l'autre partie: maintenir la formule actuelle de prestation directe mais sur la base de tarifs plus élevés qu'à Bogotá, créer une ESP municipale pour établir avec elle un accord de vente en bloc à un prix plus faible que celui pratiqué dans les autres municipes de la Savane, trouver une formule juridique pour que l'EAAB couvre également Soacha, aider la ville à créer avec les municipes voisins une ESP régionale (solution irréaliste dans la mesure où aucun des municipes proches, déjà dotés de leurs propres ESP, n'a envie de lier son sort à celui de Soacha), etc. La négociation, qui impliquera nécessairement l'ensemble des pouvoirs exécutifs locaux (mairie de Bogotá et de Soacha, Gouvernement du Cundinamarca) pourrait même prendre les allures d'un "troc": maintien des subventions districales à Soacha en échange de terrains pour loger des activités qui sont difficiles à installer à l'intérieur du District, comme le stockage des boues résiduelles issues de la dépollution des eaux usées de la capitale. Aucune solution n'était encore tranchée au milieu de l'année 2002.

Dans tous les cas, l'échéance de décembre 2001 est théorique, car l'EAAB n'a pas la possibilité légale d'interrompre la prestation du service, et n'en a de doute façon pas la volonté, consciente qu'elle est de l'ampleur du problème social que représente Soacha. Le problème dépasse d'ailleurs largement le cadre d'une simple négociation bilatérale entre l'EAAB et la ville de Soacha. Il s'agit d'un problème politique majeur, d'envergure au moins

régionale, voire nationale, qui ne trouvera de solution qu'avec l'intervention de la mairie de Bogotá, du Département, et sans doute de la nation. En attendant de signer un nouvel engagement avec l'EAAB, Soacha a demandé un prolongement de son contrat de prestation directe, ce qui place finalement la ville dans une position assez confortable pour négocier, l'EAAB disposant de peu de moyens de pression sur elle. De plus, la négociation dépend d'un paramètre encore inconnu, qui est le nouveau règlement de "vente en bloc" actuellement en cours de négociation au sein de la CRA.

Précisément, et pour finir, la quête d'une "solidarité territoriale" dans la gestion de l'eau potable à l'échelle métropolitaine pose la question du rôle de l'Etat dans sa fonction de régulation d'un service public désormais ouvert à la concurrence et au jeu du marché.

La CRA, créée en application de la loi de 1994 sur les services publics, avait édicté un "Cadre réglementaire" quinquennal pour servir de référence à tous les aspects liés à la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en Colombie. Cette réglementation, très marquée par l'impératif de libéralisation des services publics (rupture des monopoles et ouverture à la concurrence) n'intégrait aucune mission de solidarité territoriale (Coing, 1998). Elle aurait dû être renouvelée en 2000, mais en raison de l'ampleur des conflits, dont l'exemple de la Savane de Bogotá n'est qu'un exemple, la négociation du nouvel accord a traîné, et ne devrait pas être acquise avant la fin de l'année 2002. Parmi les points restés en litige dans le règlement précédent, plusieurs concernent directement l'EAAB et la Savane de Bogotá: celui des contrats de vente et d'achat d'eau en bloc, celui des tarifs, dont le mode de calcul a fait l'objet d'une forte polémique à Bogotá, ou encore celui de la qualité du service et des pénalités encourues par les ESP en cas de non respect des critères. Longtemps suspectée de partialité en faveur de l'EAAB sous le gouvernement Pastrana, la CRA a au contraire plutôt pris le parti de ses usagers en 2001, en exigeant de l'ESP une baisse générale des tarifs à l'intérieur du DC. En revanche, et malgré les recours intentés par les municipes clients de l'EAAB pour contester sa politique tarifaire, la CRA a refusé de prendre parti et s'est déclarée à plusieurs reprises incompétente, n'assumant pas le rôle qui était théoriquement le sien dans la régulation des relations entre les acteurs publics locaux au sein de la Savane. Il lui appartient désormais de fixer des règles précises qui permettent enfin à Bogotá et à sa couronne périphérique de gérer au mieux l'eau potable et l'assainissement, dans un double esprit d'équité territoriale et de durabilité environnementale. Pour cela, il faudrait que la CRA intègre les notions d'équité, de subsidiarité et de solidarité territoriale à son vocabulaire, notions qui lui font encore défaut…

Conclusion

Les enseignements de la gestion de l'eau dans la région métropolitaine de Bogotá

Nous avons pu voir à quel point la gestion de l'eau dans la Savane de Bogotá constituait un sujet riche en termes d'action publique territoriale. La prestation des services publics, à commencer par le plus élémentaire d'entre eux, l'eau potable, constitue pour l'Etat colombien un symbole de sa capacité à assumer sa "fonction sociale", désormais inscrite en lettres d'or dans la Constitution.

La Colombie a fait un choix paradoxal, celui de concilier **deux principes** a priori contradictoires, **décentralisation** et **régulation centralisée** (et autoritariste), ce qui a posé de nombreux problèmes, comme on a pu le constater dans la Savane de Bogotá.

Le **premier principe** n'a pas seulement investi les maires de missions difficiles à remplir convenablement; il a aussi consacré l'échelon municipal, au détriment d'échelons qui auraient été plus commodes pour la gestion de l'eau potable, comme le département ou les aires métropolitaines, ruinant pour le moment toute figure de subsidiarité intermunicipale. Le seul exemple actuellement efficace de solidarité entre une ville riche et une ville pauvre, c'est celui de l'accord de prestation directe de service entre le l'EAAB et Soacha, qui est largement antérieur à la décentralisation et à la réforme des services publics, puisqu'il date de 1971. Si le DC avait soupçonné dans quelle situation il se trouverait trente ans plus tard avec un tel contrat, il y aurait probablement renoncé, et il cherche d'ailleurs, à l'heure où il doit renouveller ce contrat, tous les moyens pour limiter la charge financière que représente cette figure de solidarité territoriale, aujourd'hui subie plus que souhaitée.

Il est de ce point de vue frappant de constater à quel point dans tout le débat et dans l'abondante littérature technique sur la région métropolitaine de Bogotá et sur les services publics, les notions de "**solidarité territoriale**", de "subsidiarité inter-municipale", ou toute idée équivalente brillent par leur absence… Pourtant, il n'est pas interdit d'espérer: ce que des agglomérations comme Medellín ou Bucaramanga ont réussi à mettre en place (même partiellement), pourquoi la région de Bogotá ne pourrait-elle pas y arriver? La situation telle que nous avons pu l'observer sur place en 2000 et 2001 montre que les crispations sont encore fortes, et qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir, mais sans doute n'y a-t-il aucune fatalité en la matière.

Le **second principe** fait pâtir les collectivités locales d'une contradiction irrésolue au sommet de l'Etat, entre la **logique du marché** et celle de la **protection de l'environnement**, entre la CRA et CAR, c'est-à-dire entre les directives portant sur la gestion des services publics, fortement marquées du sceau néolibéral, hostiles aux subventions publiques et favorables à l'équilibre financier des ESP, et les directives environnementales, très marquées quant à elles par un certains "discours environnemental global", dont on a vu le radicalisme avec la polémique autour des "écotaxes" et l'épisode de l'amende de 60 millions de dollars que la CAR prétendait imposer à l'EAAB pour le droit d'usage des eaux de la Savane… Qu'en sera-t-il quand la CAR prétendra sanctionner, avec la *tasa retributiva*, l'incroyable pollution que l'EAAB fait subir aux eaux du río Bogotá? Avec désormais plusieurs années de recul, on s'aperçoit que plusieurs des idéaux qui sous-tendaient la réforme des services publics ont eu peu d'écho. C'est le cas en particulier de la privatisation, qui ne joue qu'un rôle très marginal dans la région de Bogotá, et pour cause: la gestion de l'eau potable est un gouffre financier pour les pouvoirs publics qui en assument la charge, y compris à Bogotá, puisqu'en dépit de la "solvabilité" globale du marché local, seul un engagement financier massif du DC et de la nation permet de maintenir à flot les comptes de l'EAAB. Dans ces conditions, les investisseurs privés, qui sont pourtant entrés sur le marché de l'eau, du téléphone et de la collecte des déchets de la capitale, et qui n'ont pas été rebutés par celui de l'eau potable dans les villes de la côte caraïbe, se font rares, et le maire actuel, Anthanas Mockus, a dû renoncer au chantier de la privatisation de l'EAAB, qu'il pensait initialement lancer en revenant au pouvoir (Roda, 2000: 72-74). Autre principe libéral avec lequel il a fallu transiger, celui de la rupture du monopole, qui était une véritable obsession de la CRA. Comme l'a fait remarquer avec beaucoup de justesse Coing (1998: 430-432), le monopole local est la seule solution qui permette à une entreprise -publique ou privée- de remplir les missions contradictoires qu'on attend d'elle, notamment de prendre en charge l'ensemble d'un marché, sans se concentrer sur ses segments les plus rentables. Le monopole sur la distribution d'eau potable n'a encore été rompu nulle part dans la Savane, ni à notre connaissance dans le reste du pays.

Les enjeux et les conflits entre les instances de régulation centrale et les organismes en charge de la gestion locale se sont donc concentrés sur la question des **coûts de production** et des

tarifs. Avec quelques résistances, faciles à comprendre quand on sait l'impact social de telles mesures, les pouvoirs locaux se sont résignés au principe d'une **hausse générale des tarifs**, pour se rapprocher des **coûts réels** de production et pour ménager ainsi **l'équilibre des finances municipales**. Pourtant, la menace du cercle vicieux que des tarifs trop bas feraient peser sur les services publics, énoncée par le Rapport Spiller (**Fig. 4.3**), pourrait provenir aussi, paradoxalement, de tarifs trop élevés, comme on l'observe actuellement dans les conflits qui agitent la Savane de Bogotá. L'obligation qui est faite par la CRA d'augmenter les tarifs contribue à **repolitiser la gestion des services publics**, alors qu'elle visait justement à la dépolitiser, non seulement par la pression que les usagers mécontents font peser sur les élus, mais aussi, et c'est là un problème inédit que la CRA n'avait pas vu venir, par les fortes **tensions inter-municipales**, entre l'EAAB et les municipes qui lui achètent son eau.

La question de l'eau potable qui -ce n'est pas un hasard- a été l'une des plus âprement discutées lors des négociations sur l'aire métropolitaine de Bogotá, repose donc le problème de la **construction d'une gouvernance métropolitaine**. Elle montre -s'il était besoin de s'en convaincre- à quel point il est nécessaire de prendre en compte cette dimension dans le développement de Bogotá.

Enfin, comme on pouvait s'y attendre, la gestion de l'eau pose un problème qu'on avait déjà vu avec la construction métropolitaine (Chapitre 3), et qu'on retrouvera avec la gestion du patrimoine en Argentine (Chapitre 5): celui de **l'instrumentalisation de l'action publique** à des **fins clientélistes** et électorales, avec un effet de "court-termisme" (*corto plazismo*) dont les méfaits sont désormais classiques, depuis les réformes de démocratisation et de décentralisation en Amérique latine. En raison de la brièveté et du caractère non reconductible des mandats, l'action publique souffre d'un manque de continuité, et d'une gestion à court terme qui peut nuire à son efficacité (*cf. supra* 3.2.3). Enquêter sur la gestion des services publics à seulement un an d'intervalle, en période pré puis post-électorale (2000 et 2001), aura été de ce point de vue riche d'enseignements.

Des pistes qui restent à explorer sur la question des services publics, en Colombie et ailleurs…

Notre analyse de la gestion de l'eau est restée volontairement centrée sur le cas de **l'eau potable**. Un premier prolongement logique serait d'étendre notre observation au problème de **l'assainissement** des eaux usées (une prérogative strictement municipale selon la Loi 142), sujet hautement sensible sans cesse côtoyé dans notre travail de terrain. D'autre par, l'analyse s'est volontairement limitée aux **aspects institutionnels**, notamment au jeu d'acteurs entre les différentes sphères du pouvoir public, depuis les instances centrales de régulation jusqu'aux instances locales de gestion. Pour une compréhension globale du rôle des services publics dans le développement des villes colombiennes, **trois autres dimensions** au moins, qui interfèrent bien sûr avec la question que nous avons traitée, mériteraient d'être approfondies:

- celui du **rôle des énormes ESP** des grandes villes colombiennes dans **l'économie** locale et nationale. Dans le *ranking* des plus grandes entreprises de Colombie, établi annuellement par *Confecámaras* (la fédération des Chambres de commerce), elles occupent une place de choix: les EPM (*Empresas Públicas de Medellín*) et l'EEB (*Empresa Eléctrica de Bogotá*) appartiennent au *top ten*; l'EAAB suit pas loin derrière… Ce sont donc des acteurs économiques de première importance, donc l'impact urbain est énorme (par exemple en termes d'emplois directs et indirects), et parfois inattendu. Ainsi l'EAAB a-t-elle acquis d'immenses propriétés foncières en dehors du DC dans les années

1960 et 1970, autour de ses barrages et de ses grandes infrastructures. La ville de Bogotá, aujourd'hui en délicatesse avec certains de ses voisins, songe à les utiliser pour y développer différentes activités, de loisirs notamment.

- Le **poids politique des ESP** dans la vie de la cité est également très important. Depuis la réforme administrative de 1968, elles ont acquis progressivement une envergure et une autonomie qui fait d'elles des "Etats dans l'Etat", qui suivent leurs logiques propres, et sur lesquels le pouvoir politique (le Maire, le Conseil et l'administration municipale) n'exercent qu'un contrôle limité, comme on peut le constater aujourd'hui dans la négociation tarifaire entre l'EAAB et les municipes de la Savane. Dans un registre un peu différent, le recrutement du personnel de l'EAAB, ainsi que ses conditions de travail, ont longtemps fait l'objet d'une gestion clientéliste de la part de certains leaders politiques de la capitale, avec l'accord des syndicats maison, selon des règles qu'on pourrait qualifier de "fordisme à la créole", pour reprendre une formule d'O. Dollfus. Une situation équivalente se retrouvait dans les autres grandes entreprises publiques de la capitale, notamment les entreprises d'électricité et de téléphone. Autant dire qu'avec la réforme des services publics, notamment la privatisation, la déréglementation et la "régulation par en haut", c'est tout particulièrement ce genre de pesanteurs qui étaient dans la ligne de mire des réformateurs. Il serait bien sûr intéressant d'explorer ce versant de la question des services publics, qui n'est pas sans **incidences sur l'aménagement urbain**.
- Enfin, plus classique, le **volet social des service publics** dans la région métropolitaine de Bogotá n'a été qu'effleuré ici. Ce n'est pas un hasard si, faute de mieux, on se replie souvent sur la carte de la stratification des services publics pour se faire une idée des formes de la ségrégation urbaine dans les villes colombiennes. L'accès aux services publics est un facteur déterminant de la **ségrégation socio-spatiale**; comme c'est un bon indicateur indirect de la **pauvreté**. Par un effet de *feed-back* non prévu au départ mais bien réel, la stratification socio-économique des quartiers de Bogotá, qui partait d'un bon sentiment (permettre les "subventions croisées") contribue aujourd'hui à figer dans l'espace cette ségrégation, car une fois qu'un quartier a été classé dans une strate, les marchés foncier et immobilier tendent à l'y maintenir, tout comme les stratégies résidentielles des habitants qui le quittent ou qui au contraire viennent y habiter. Instrument purement technique à l'origine, la stratification des services publics a pris peu à peu une signification très concrète pour les habitants de Bogotá qui, le plus souvent, savent très bien quelle est la leur et qui opèrent leurs choix résidentiels en tenant compte de ce paramètre. La question du lien entre service publics et ségrégation urbaine constitue, surtout si on raisonne à une échelle métropolitaine, une autre piste de recherche prometteuse.

Enfin pour terminer, il serait fructueux de **comparer** la Savane de Bogotá avec un exemple pris dans une autre ville de Colombie ou dans un autre pays d'Amérique latine, pour bénéficier de "l'effet-miroir" évoqué en introduction de ce volume, et voir quelle part de spécificité bogotaine, colombienne ou éventuellement latino-américaine -mais aussi quelles différences- on a pu décrypter dans le cadre de cette étude. Deux missions de terrain à **Mérida** (Yucatán, Mexique) en 1996 et 2001, où nous avons exploré notamment la question de l'eau potable et de son articulation avec le jeu du pouvoir métropolitain local (entre la ville de Mérida, très peuplée, et ses banlieues populaires en pleine croissance, Umán et Kanasín en particulier), nous permettent d'envisager à moyen terme une comparaison qui s'annonce féconde, car nous y avons décelé -tout effet de contexte mis à part- de troublantes similitudes…



Vue 1 - *Humedal* (zone humide) menacée par la sur-exploitation agricole et la pollution (Gachancipa)



Vue 2 - *El Paraíso*, hortillonnage sur un *humedal* pollué le long du rio Bogota, destiné à être urbanisé dans le cadre du projet de logement social *Metrovivienda* (Bogota)



Vue 3 - Agriculture intensive (champ labouré et serres) et pompe éolienne, un paysage omniprésent dans la savane de Bogota (Mosquera)



Vue 4 - Un municipe autonome en eau potable et en eau à usage agricole grâce aux ressources du *Cerro Majuy*: Cota



Vue 5 - Une activité qui consomme abondamment et pollue l'eau de la Savane: la floriculture (Madrid)



Vue 6 - Un quartier populaire d'origine illégale mal desservi en eau potable: *Altos de Cazuca* (Soacha)

© clichés Evelyne Mesclier (octobre 2000)

CHAPITRE 5

AMENAGER ET PRESERVER

LES ENJEUX DU PATRIMOINE URBAIN A TUCUMAN ET JUJUY (ARGENTINE)

La problématique du patrimoine dans deux villes du nord-ouest argentin, vue sous l'angle de l'action publique et de l'aménagement urbain

Depuis mes premières recherches en Colombie, le thème de l'action publique et des politiques urbaines est au cœur de nos préoccupations. Après une longue période centrée sur le cas des métropoles colombiennes, nos centres d'intérêts se sont bientôt élargis aux villes moyennes (cf. réf. VI du Vol. 2), voire à des petites villes (réf. XV et XVI), pas seulement en Colombie, mais aussi au Mexique (réf. VII) et en Argentine (réf IX). Le thème du patrimoine architectural urbain et de sa gestion, qui représentait pour nous un centre d'intérêt ancien, puisqu'il avait l'objet de notre toute première recherche en maîtrise, sur la réhabilitation du centre historique d'Angoulême, n'avait toutefois jamais été abordé dans nos recherches en Amérique latine, pas plus que le nord-ouest argentin, un espace périphérique qui n'occupe pas une très grande place dans la production des sciences sociales sur ce pays. Alors pourquoi un tel détour thématique et géographique?

Notre intérêt pour les villes du nord-ouest argentin est conjoncturel. Suite à nos premières recherches en Argentine dans la région de Bahía Blanca (cf. Vol. 1, projet 4), où nous avions eu l'occasion de collaborer avec Denis Rolland, un collègue historien de mon université, nous avons décidé conjointement, profitant de l'existence d'un accord-cadre de coopération entre l'université de Rennes 2 et les Universités Nationales de Tucumán (UNT) et Jujuy (UNJ), de monter un projet de recherche pour le soumettre au Comité de coopération scientifique ECOS-Nord sur le thème "Espaces et sociétés dans le nord-ouest argentin" (cf. Vol. 1, projet 8).

Le choix du patrimoine urbain a découlé très facilement du premier. Il présentait plusieurs avantages. Il s'agissait d'un sujet fédérateur susceptible d'intéresser les historiens français et argentins engagés dans le projet. Il nous donnait l'occasion de nous rapprocher d'un des axes récemment développés dans le cadre de l'UMR ESO au sein du groupe "*Patrimoine, Environnement, Paysage*" (PEP) récemment créé[1], avec lequel nous allions bientôt monter un projet en réponse à l'appel d'offre APN du CNRS sur "*La participation citoyenne sur les questions du patrimoine et de l'environnement urbains dans les métropoles des Amériques*"

[1] Le positionnement thématique de ce groupe est développé dans deux références utiles: Garat, Gravari-Barbas & Veschambre, 2001, et Gravari-Barbas, 2002.

(cf. Vol. 1, rubrique 3.2.4 et réf. 5.3-8). Il permettait enfin, en insistant sur le volet "aménagement urbain" du patrimoine, de rester en cohérence avec nos recherches antérieures sur l'action publique dans les villes d'Amérique latine.

Nous avons eu l'occasion de réaliser une première mission de prise de contact en juin 1998, suivie d'une mission de recherche plus approfondie en juin 1999. Toutefois, nos deux tentatives auprès du Comité ECOS ayant échoué, et le projet APN n'ayant pas été retenu (en 1998 et 1999), nous avons différé l'effort d'investissement thématique et bibliographique que supposait le développement d'une recherche sur le patrimoine, pour nous concentrer sur les projets ayant été acceptés (projets 7, 9 et 10 du Vol. 1). Le cadre de l'habilitation nous donne l'occasion d'exploiter le matériel accumulé lors du travail de terrain, en articulant le thème du patrimoine de façon convergente avec celui plus large de l'action publique dans les villes latino-américaines.

Dans la géographie régionale de l'Argentine, très marquée par le centralisme de Buenos Aires, le nord-ouest argentin (NOA)[2] tient lieu d'une marche périphérique pauvre, une Argentine parfois qualifiée de "créole", fortement métissée (et marquée par son fond de peuplement indien), autrefois tournée, au début de l'ère coloniale, vers le Haut Pérou (l'actuelle Bolivie), avant d'être rattachée à la Vice-Royauté du Rio de la Plata et d'entrer dans l'orbite lointaine de Buenos Aires. Le nord-ouest a fondé son économie sur les activités minières et les cultures commerciales, tirant parti de sa localisation tropicale, qui a permis au piémont andin, bien arrosé, de développer des cultures impossibles dans la Pampa et l'Argentine tempérée, devenant ainsi le "jardin tropical de l'Argentine", pour reprendre une formule consacrée. La région de Tucumán a connu son heure de gloire à la charnière des XIXème et XXème siècle, grâce au cycle du sucre, qui a fait la fortune de la ville, avant de décliner inexorablement jusqu'à nos jours. Le NOA s'est peu industrialisé, en dehors d'un nombre limité d'industries développées sur initiative de l'Etat pendant la période dite "de substitution aux importations", et qui sont aujourd'hui pour la plupart en déclin. Le NOA compte aujourd'hui, selon les résultats provisoires du recensement de 2001, 4,5 millions d'habitants, soit 12,3% de la population argentine, dont 530 000 et 240 000 habitants respectivement pour les municipes de Tucumán et de Jujuy.

Le NOA possède un patrimoine qu'on peut classer en quatre catégories, pour reprendre de façon simplifiée le vocabulaire en utilisé par les milieux patrimoniaux:

- un legs **indigène** (ruines de Quilmes, mégalithes de Tafi del Valle, *Púcaras*, sites funéraires…; sans parler bien sûr du folklore, des traditions orales et culinaires ou des rites et croyances qui constituent le patrimoine vernaculaire "immatériel", encore bien vivant). Le patrimoine précolombien est surtout riche en dehors des villes (dans les hauts plateaux arides de la *puna* et les vallées qui relient cette dernière aux plaines du *Chaco* oriental), mais il est également présent en ville, sous la forme discrète de sites funéraires, et plus rarement de vestiges d'habitat indigène, que les chantiers d'urbanisme ou de travaux publics mettent régulièrement à jour (à Jujuy surtout).

[2] Le système fédéral argentin, qui ne connaît que trois échelons territoriaux officiels, la Nation, les Provinces (23 en tout, plus la "Capitale Fédérale") et les municipes (près de 800, appelés également "Départements", ou "*Partidos*" dans la province de Buenos Aires), ignore le niveau régional. Toutefois, il est d'usage courant de retenir un découpage sans fondement institutionnel qui divise le territoire national en "macro-régions", dont celle du NOA, composée des provinces de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja et Catamarca.

- Un legs **colonial**, certes moins prestigieux que dans les somptueuses villes coloniales de la Bolivie voisine, mais d'une grande valeur, surtout dans un pays comme l'Argentine où le patrimoine colonial est assez pauvre. Ce patrimoine est plus riche dans les campagnes et les petites villes de la *Puna* et des *quebradas* (les grandes vallées qui relient la *Puna* au *Chaco*) que dans les grandes villes du piémont. Il est également moins présent à Tucumán et à Jujuy (qui a été ravagé par un séisme à la fin du XVIIIème siècle) qu'à Salta (parfois qualifié de "perle coloniale" de l'Argentine -un label essentiellement exploité à des fins touristiques), sans en être absent toutefois, puisqu'on y trouve plusieurs monuments nationaux de la fin de la période coloniale.
- Un legs "**sucrier**", et plus largement, un patrimoine hérité de l'essor de l'ensemble des activités minières et agricoles commerciales pendant toute la période dite du "capitalisme marchand", à la fin du XIXème et au début du XXème siècle, jusqu'à la grande dépression de 1929. Tucumán était le cœur de l'économie sucrière du NOA, c'est la ville qui en a le plus profité, tandis que l'économie de Jujuy, moins prospère, s'appuyait également sur les richesses minières de la *Sierra* et la culture du tabac. Ce cycle sucrier et exportateur a laissé plusieurs types de bâti qui jouissent aujourd'hui d'une reconnaissance patrimoniale. En **zone rurale**, les plantations (*Ingenios*), constituées des maisons de maître (l'équivalent de la *Casa grande* brésilienne, appelée ici "*Chalet*") et l'habitat ouvrier associé, les "*pueblos azucareros*". Une dizaine de ces plantations, situées à proximité immédiate de Tucumán, ont été rattrapées par la croissance de la ville, et englobées dans le tissu urbain, donnant parfois leur nom à certains quartiers de la ville (Villa Amalia, San José, Manantial…). En **ville**, une grande partie des édifices publics actuels (bâtiments administratifs, églises, banques…) ont été construits durant la "Belle époque", de même que l'abondante architecture "mineure", c'est-à-dire les demeures privées de la bourgeoisie sucrière ou commerçante. Cette architecture bourgeoise consacre le triomphe de l'influence européenne, surtout française et italianisante. Elle oblitère, en reconstruisant sur les édifices antérieurs, le patrimoine colonial et "républicain" (XIXème siècle). Cette époque est également marquée par un urbanisme de parcs et de jardins (peu nombreux il est vrai, mais dotés d'un traitement paysager et d'une statuaire intéressants). Cet urbanisme "Belle époque" est plus développé à Tucumán qu'à Jujuy, où l'on trouve moins de demeures bourgeoises.
- Un legs industriel enfin, essentiellement **ferroviaire**, qui découle du précédent. Le commerce des minerais et des denrées agricoles s'est développé grâce à l'essor du chemin de fer, qui a permis d'ouvrir la région sur les débouchés commerciaux des villes du bassin de la Plata. Tucumán surtout, à la fois porte d'entrée et nœud ferroviaire du NOA, a bénéficié de cet essor, avec l'arrivée de plusieurs lignes édifiées par des compagnies privées concurrentes (*Ferrocarriles Central Norte*, *Ferrocarriles de Buenos Aires y Rosario*, etc), qui ont produit un véritable "urbanisme ferroviaire" à la périphérie de la ville de l'époque, dans le péricentre actuel: gares, bâtiments industriels, logements ouvriers (*villas obreras*), logements des cadres etc.

Le champ des études sur le patrimoine est immense, en France comme en Amérique latine, et marqué par une très grande diversité d'approches disciplinaires, méthodologiques et problématiques. La conception du patrimoine, ainsi que la manière dont il est étudié, ne diffère pas fondamentalement en Amérique latine de ce qu'elle est en France, en dépit d'évidentes différences de contexte historique, géographique, culturel et social.

Rien qu'en géographie et en urbanisme, les recherches françaises sur le patrimoine architectural et urbain des villes d'Amérique ont connu un développement remarquable au

cours des dix dernières années, abordant un grand nombre d'entrées thématiques: la récupération et la valorisation esthétique, touristique ou économique du patrimoine bâti, les politiques d'aménagement et d'urbanisme, le volet social des opérations de restauration des centres anciens dégradés, la tension entre intérêt collectif et propriété privée de ces "espaces publics", sans oublier la dimension symbolique des centres anciens comme "vecteurs" d'une identité collective affirmée ou idéalisée…[3]

Toutefois dans ce champ récemment mais déjà largement défriché, la quasi totalité des études portent sur des capitales, des métropoles, ou des villes au patrimoine remarquable, parfois classées au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le cas des villes plus petites et ne possédant pas un riche patrimoine susceptible d'attirer la coopération internationale et d'en faire, le cas échéant, des "villes-musées" (sur un modèle dont la figure paradigmatique pourrait être celle de Potosí, en Bolivie) n'est que rarement abordé, alors que l'enjeu patrimonial y revêt souvent -et d'autant plus s'il est "pauvre"- un rôle symbolique fort et un enjeu collectif pour l'action publique.

D'où l'intérêt de se concentrer ici sur le thème de la gestion du patrimoine urbain de Jujuy et de Tucumán, qui présente un intérêt heuristique pour la compréhension de la question urbaine en Amérique latine. Le cas soulève, pour ce qui nous intéresse, quatre grands types de problèmes:

- Celui de la signification culturelle et politique de "l'acte patrimonial", c'est-à-dire la définition même de ce qui relève du patrimoine urbain ou non, et l'attribution par les pouvoirs publics, de façon concertée ou non, d'une "valeur patrimoniale" à un bien public ou privé. Ce processus de "classification" est révélateur des choix collectifs qui sont opérés (avec toutes les réserves qui s'impose sur le mot collectif), avec toutes les valeurs, les représentations et les formes d'appropriation ou de rejet qui sous-tendent ce choix, et qui renvoient souvent à la question de l'identité collective dont le patrimoine est porteur (Choay, 1992). Cet aspect de la question patrimoniale est souvent étudié, notamment à propos des conflits que peut générer la définition même du patrimoine (Gasnier, 2000). Il semble particulièrement pertinent dans le cas des villes du NOA, une région qui constitue, dans la culture et les références nationales une « charnière identitaire » entre le monde andin et l'Argentine des plaines atlantiques, ouverte sur l'Europe.
- Il nous renvoie également à un dilemme classique qui est celui de la définition d'une politique d'urbanisme qui allie le souci de préserver le patrimonial architectural hérité du passé à celui de moderniser et d'adapter l'espace urbain aux besoins actuels (ce que Bourdin décrivait en 1984 comme une dialectique entre "archéolâtres" et "archéoclastes"). La gestion du patrimoine en tant que ressource des politiques urbaines est en soi un sujet intéressant, surtout quand le bâti (infrastructures ferroviaires, demeures bourgeoises, etc) - devient un enjeu fort de la « régénération urbaine » des centres et péricentres urbains.
- La politique patrimoniale est aussi révélatrice de la configuration des jeux d'acteurs (surtout publics) et du sens de l'action publique menée dans les villes du NOA, dans un contexte marqué par de fortes mutations à la fois économiques (avec le virage néolibéral qui caractérise les années 1990 et la lame de fond des privatisations) et politiques (avec la décentralisation et le réajustement des relations entre pouvoir central, pouvoir provincial

[3] Signalons rapidement, dans une liste qui n'est pas exhaustive, les publications françaises portant sur Mexico (Monnet, 1993; Melé, 1998; Salin, 2000), Puebla et les villes mexicaines en général (Melé, 1996 & 1998), Quito (Peyronnie, 1999; Moreira, 2000; Peyronnie & de Maximy, 2002), Montevideo (Herschon, 2000; Pastrana, 1999), Buenos Aires, (Schneier-Madanes, 1998; Capron, Ronda & Salin, 1999), Lima (Capron, Ronda & Salin, 1999), La Havane (Hellequin, 1999)… Enfin, parmi les références transversales et comparatives: Audefroy, 2000; Capron & Monnet, 2000; Prévôt-Schapira, 2000; Tomas, 2000, 2000a et 2000b…

et pouvoir municipal). Les conflits autour du patrimoine à Tucumán et Jujuy traduisent de façon remarquable les tensions générées par la crise économique et par les difficultés à décentraliser et à moderniser le système politique argentin. Le fait qu'il s'agisse de villes moyennes et pauvres présente un intérêt supplémentaire, car les enjeux institutionnels et symboliques sont nécessairement différents de ce qu'ils sont dans les capitales et les grandes métropoles d'Amérique latine.

- Enfin la gestion du patrimoine revêt enfin une dimension sociale particulièrement forte, dans la mesure où une partie du patrimoine civil et industriel est habitée (comme les infrastructures ferroviaires), légalement ou illégalement, ou soumise à la pression d'une forte demande de logements pour les secteurs populaires; une demande à laquelle les pouvoirs publics sont incapables de répondre.

Partant de la gestion du patrimoine architectural et historique en général, on centrera notre étude sur le cas du patrimoine ferroviaire en particulier, à Tucumán surtout (cœur historique de "l'étoile sucrière ferroviaire" de l'Argentine tropicale), où sa reconversion a défrayé la chronique en 1998-1999.

5.1. Qui définit le patrimoine et comment?

Avant d'envisager les politiques patrimoniales menées dans les villes du NOA, il faut identifier qui définit le patrimoine et comment, c'est-à-dire quelles sont les instances habilitées à trier et à labelliser les éléments du patrimoine architectural et urbain en Argentine. La définition du patrimoine est une compétence publique, largement influencée par la pression -éventuellement contradictoire- des élites mobilisées sur le sujet.

5.1.1. Les pouvoirs publics et le patrimoine: des compétences réparties selon un principe hiérarchique

La gestion du patrimoine en Argentine est fortement influencée, dans sa législation, ses structures administratives, ses normes urbanistiques, ou encore ses références théoriques (comme les deux chartes d'Athènes ou celle de Venise), par les modèles européens.

Comme en France, où la conservation du patrimoine, de Mérimée à Malraux, répond à une volonté politique à la fois défensive (contre la menace de la "barbarie" et du "vandalisme" qui planerait en permanence sur les monuments; une référence qui émaille de nombreux discours sur la protection du patrimoine -Soucy, 1996: 145) et centraliste, au détriment de l'autonomie régionale et municipale, par "dessaisissement" des compétences locales (*ibidem*), la gestion du patrimoine en Argentine répond à une série d'initiatives centrales (souvent en période de dictature ou de démocratie restreinte), menées sur un mode "défensif", en vertu d'une rhétorique forte en Argentine, héritée d'un des héros fondateurs de la Nation, le Général Sarmiento, qui oppose "Civilisation et Barbarie".

Les compétences en matière de définition et de gestion du patrimoine sont toutefois réparties, en vertu du système fédéral argentin, entre les trois niveaux hiérarchiques du pouvoir (Nation, Province, Municipe), ce qui favorise, comme on va le voir à propos de Tucumán et Jujuy, la confusion et les conflits quant à l'initiative patrimoniale; d'autant qu'en vertu d'un principe d'autorité hiérarchique, les instances locales (municipe ou province) n'ont pas autorité sur les biens appartenant à un échelon territorial supérieur (province ou nation).

C'est de la **nation** que sont venues les premières mesures de conservation du patrimoine, avec la création en 1938 d'une "Commission nationale des musées, des monuments et des lieux historiques" (dite "Commission des monuments historiques"), relevant du Ministère de la culture, puis en 1940 d'une "Direction nationale de l'architecture", relevant du Ministère de l'économie. Le rôle de ces deux instances est essentiellement d'inventorier et de classer sur l'ensemble du territoire national les sites, les monuments et les bâtiments présentant un intérêt historique ou architectural majeur, et de promouvoir une politique de conservation du patrimoine classé. Dans les faits, la définition du patrimoine national est assez classique, privilégiant l'ancien sur le moderne, et le monumental sur l'architecture mineure, le patrimoine industriel ou le patrimoine non bâti. Les monuments classés sont peu nombreux (**Vue 1**), ce qui pose le problème de la gestion du patrimoine public non classé et du patrimoine privé, qui ne font pas l'objet de politiques nationales fortes, de type "secteur sauvegardé" ou autre…

Les instances nationales sont représentées localement par une délégation ou une représentation provinciale, qui dans le cas du NOA ont coopté les élites patrimoniales locales, à Tucumán comme à Jujuy (*cf. infra*).

Les **provinces** argentines, souveraines, ont toute liberté pour mener une politique patrimoniale autonome, et pour établir leur propre classification des monuments. Les deux provinces de notre étude se sont dotées assez récemment d'une "Direction du Patrimoine", dont le personnel et les moyens financiers sont en réalité très limités, ce qui traduit à la fois la pauvreté des administrations provinciales, et le caractère non prioritaire des politiques patrimoniales. Il existe néanmoins une réglementation patrimoniale provinciale assez précise et régulièrement remise à jour (Loi de protection du patrimoine archéologique et Loi de protection de patrimoine architectural à Tucumán; Ordonnance similaire à Jujuy en 1995). A Tucumán, cette Direction n'avait plus de personnel titulaire au moment de notre enquête, mais cela ne signifie pas pour autant que le patrimoine ait été négligé par le gouvernement provincial, au contraire: le gouverneur Bussi a pris en main personnellement la gestion du patrimoine ferroviaire (*cf. infra*), avec l'aide d'un conseiller motivé issu du milieu architectural local. En dehors de la Direction du patrimoine, d'autres administrations provinciales interfèrent sur ce thème: les services touristiques, qui ont en charge la promotion du patrimoine local, et toutes les institutions qui possèdent et/ou sont logées dans des édifices de valeur.

La Province procède à son propre inventaire du "patrimoine provincial", qui par principe exclut les monuments nationaux, mais inclut la plupart des édifices prestigieux du centre-ville où siègent des administrations provinciales: Palais du gouvernement, Parlement, tribunaux, police, université publique, écoles, établissements de santé, places publiques, etc. En outre, certains édifices où siègent des administrations nationales peuvent être classées par la Province (comme le Commandement du Vème Bataillon de l'armée de terre à Tucumán), ce qui complique la donne car la Province n'a pas la maîtrise de ces bâtiments (**Vue 10**).

Les **autorités municipales** enfin ont toute latitude pour définir ou non une politique patrimoniale, dans le respect des législations nationales et provinciales. Les situations varient donc d'une ville à l'autre (même si la plupart des élus -maires et conseillers municipaux- sont peu sensibles à la thématique du patrimoine, ou marqués, dans le meilleur des cas, par une vision académique et monumentaliste, proche de celle de la Commission nationale des monuments historiques), dans la limite des moyens que permettent les finances locales, partout limitées.

Le dernier gouvernement municipal de Tucumán n'a pas mis en place d'administration spécifique du patrimoine, laissant toute l'initiative au Gouverneur provincial, alors que l'administration précédente avait été créée une "Direction du Patrimoine", à l'initiative de la *Secretaría de Planeamineto urbano*, alors dirigée par une historienne de l'UNT).

Jujuy en revanche avait instauré dès 1986 une "Commission de préservation du patrimoine architectural", transformée en 1990 en un "Département du patrimoine architectural", aux moyens toutefois limités, et dont le directeur, démissionnaire en avril 1998, n'avait toujours pas été remplacé en juin 1999.

La politique patrimoniale des villes du NOA est d'abord une politique de classement, qui repose sur une inventaire exhaustif des sites et des édifices publics et privés présentant un intérêt patrimonial, et qui doivent faire l'objet d'une protection: églises, bâtiments administratifs ou commerciaux, établissements scolaires et universitaires, établissements de santé, bâtiments ferroviaires, édifices résidentiels, parcs et jardins… Un premier inventaire a été dressé en 1986 à Jujuy, et complété en 1990 (référençant 200 bâtiments environ, subdivisés en " Monuments architecturaux d'intérêt municipal", bénéficiant d'une protection maximale, ou simples "Composantes du patrimoine architectural"). Une liste équivalente a été dressée à Tucumán en 1992 (223 édifices recensés) (**Vue 2**). Il s'agit d'une mesure au cas par cas, sans délimitation d'un véritable "secteur sauvegardé" (même s'il existe par ailleurs un bornage précis du centre historique, où est concentré l'essentiel du patrimoine). Les classifications municipales n'ont théoriquement pas lieu de recenser les monuments nationaux et provinciaux, déjà protégés et sur lesquels la ville n'a pas compétence. Jujuy l'a pourtant fait, ce qui revient symboliquement à montrer son attachement au patrimoine le plus prestigieux de la ville, qui est le plus souvent propriété de la nation ou de la province, et dont la gestion lui échappe. Plus méticuleuses que les inventaires centraux, ces classifications municipales sont aussi plus audacieuses, ayant inscrit un grand nombre d'édifices privés, de bâtiments modernes ou industriels.

5.1.2. Un patrimoine revendiqué par les élites et faiblement approprié par la société civile

Contrairement à d'autres sujets sensibles qui ont des répercussions immédiates sur les conditions de vie des citoyens, comme le logement, les services publics, ou les transports urbains, le thème du patrimoine n'a pas généré de mobilisation citoyenne importante dans le NOA, à la différence de ce qu'on peut observer en Europe. Les associations de type "participatives" et les ONG[4] sont restées dans l'ensemble discrètes sur ce sujet, en dehors des

[4] Qui sont dans l'ensemble moins nombreuses et moins actives en Argentine qu'en Colombie, pour des raisons historiques: le secteur associatif et coopératif, traditionnellement contrôlé par le péronisme (comme les syndicats), puis affaibli sous la junte militaire, fonctionnait souvent sur un modèle paternaliste et sciemment "dépolitisé" (sports, folklore, associations de quartier…), ce qui a contribué à son discrédit et sa désaffection dans l'opinion publique.

"sociétés savantes" et autres "académies régionales" (comme "l'*Association des amis de la ville*" à Tucumán), qui sont proches des élites patrimoniales et plutôt conservatrices dans leurs choix esthétiques, ce qui les pousse à adopter une position défensive face aux pouvoirs publics locaux, mais rarement au point d'entrer en opposition frontale aux politiques du patrimoine, qui sont le plus souvent inspirées par ces mêmes élites.

Dans ce panorama relativement consensuel, une seule ONG se distinguait à Jujuy en 1999, *Wayruro*, une association marquée à gauche, mobilisant une population différente (davantage parmi les étudiants, les sciences sociales et les mouvements participatifs), très sensible à la défense de la culture populaire et à la revalorisation de l'héritage indigène et ethnographique local (plus riche à Jujuy qu'à Tucumán, car le fonds culturel indigène et le métissage y sont plus présents). Surtout mobilisée par les thèmes politiques et sociaux, *Wayruro* n'est pas insensible à la question patrimoniale, cherchant à valoriser la culture populaire locale, sans aller toutefois jusqu'à être un protagoniste actif (et un contradicteur éventuel) de la gestion du patrimoine *jujeño*.

Les élites intellectuelles et universitaires en revanche jouent un rôle décisif dans la gestion du patrimoine urbain à Jujuy et Tucumán. Elles ont notamment exercé une influence importante -quoique fluctuante- auprès de la classe politique et les élus qui sont, à de rares exceptions près (comme celle d'Antonio Bussi, deux fois Gouverneur de Tucumán et qui a fait preuve de constance dans ses choix esthétiques et patrimoniaux, marqués idéologiquement par un point de vue conservateur), peu intéressés par un thème a priori aussi peu porteur sur le plan électoral que la défense du patrimoine. On peut, en simplifiant le propos, distinguer plusieurs cercles d'influence sur la question patrimoniale:

- celui des historiens, regroupés au sein des Instituts d'histoire et des Facultés d'architecture et d'urbanisme des universités publiques de Tucumán (UNT) et Jujuy (UNJ), et fédérés à l'échelle nationale dans différents réseaux d'histoire urbaine et gestion du patrimoine, comme le CEDODAL (*Centro de documentación de arquitectura latinoamericana*). Plusieurs d'entre eux ont joué un rôle important dans les politiques patrimoniales, intégrant à la fois les instances nationales et l'administration municipale ou provinciale (ou jouant parfois un rôle plus informel de conseillers auprès des élus).
- Très proche du groupe précédant, mais moins consensuel, le cercle des architectes, dont une partie, marquée par l'esprit "préservationniste" de la Charte de Venise, fait corps avec les historiens (au sein de la Faculté d'architecture et d'urbanisme de l'UNT notamment), et une autre partie, minoritaire et davantage marquée par l'influence moderniste de la charte d'Athènes, est plutôt "urbaniste" et réformatrice (on la retrouve au *LIGHAM* -"Laboratoire de recherche sur la gestion et le développement de l'habitat et de l'environnement"- de l'UNT par exemple). Les regroupements corporatifs ("Collèges des architectes") de Tucumán et Jujuy se situent nettement du côté du premier courant, sans exclure toutefois le second. Suivant une logique qu'on a vu à l'œuvre partout depuis la renaissance italienne, nombre de ces architectes ont joué -et continuent de le faire- à titre personnel, un rôle actif dans les instances nationales et dans la politique locale, au même titre que les historiens (le plus proche conseiller de Bussi pour la politique de récupération ferroviaire étant l'un d'eux).
- Moins compétents sur le plan technique et moins influents dans la politique locale, les archéo-anthropologues, moins nombreux à Tucumán qu'à Jujuy (où ils sont portés par la notoriété intellectuelle et morale du prof. Jorge Kulemeyer, fondateur du Département d'anthropologie et d'archéologie de l'UNJ), sont sensibles à la défense et la revalorisation du patrimoine archéologique indigène. La ville de Jujuy recèle plusieurs gisements de la

culture dite "des vallées" (qui marque la transition entre les cultures de la *Puna* et celles du *Chaco*), dont certains situés à l'intérieur même du périmètre urbain. Les chantiers de terrassement en font surgir sans cesse de nouveaux (quartier du *Bajo de la Viña*, gazoduc d'Atacama…), mais ces gisements n'ont été recensés dans aucune des listes provinciales ou municipales du patrimoine. Après une longue lutte contre le désintérêt des autorités locales, les découvertes sont aujourd'hui entreposées dans un bâtiment prêté par la Province, à l'extérieur de la ville, mais administré par une ONG contrôlée par le milieu des archéo-anthropologues, le "*grupo Yavi*".

L'université publique joue donc un rôle décisif dans la définition, la revendication et la gestion du patrimoine urbain. D'abord par ce qu'elle occupe elle-même certains bâtiments historiques jugés comme prestigieux dans les listes du patrimoine local (**Vue 2**); ensuite parce qu'on trouve en sein des milieux fortement mobilisés par les enjeux du patrimoine, prêts dans certains cas à pousser leurs convictions jusqu'à s'engager dans l'action politique.

5.1.3. Quel patrimoine choisir? L'appel du "sang" (européen) contre celui du "sol" (américain)…

La définition du patrimoine architectural et urbain à Tucumán et Jujuy est avant tout le résultat d'une transaction entre d'un côté la "production savante" (pour reprendre la formule de Bourdin, 1996), c'est-à-dire la pression des élites locales mobilisées par la défense du patrimoine (intellectuels et universitaires, amateurs et idéologues, professionnels et praticiens du patrimoine), et de l'autre la classe politique provinciale et municipale, ainsi que les institutions patrimoniales nationales.

Comme l'ont fait remarquer de nombreux auteurs français sur le patrimoine (Choay, Bourdin, Lamy…), le choix de distinguer, parmi les formes héritées du passé, ce qui relève du patrimoine collectif et ce qui n'en relève pas est bien sûr un acte dont les motivations, revendiquées ou tacites, ont une forte charge idéologique (voire "narcissique"), pouvant servir de "refuge identitaire".

Choisir son patrimoine, pour reprendre une distinction proposée par M. Gravari-Barbas (1996), c'est transiger entre "la loi du sang" (l'héritage de nos ancêtres) et celle du "sol" (quand le patrimoine nous est transmis par le territoire lui-même). Ce choix n'est bien sûr pas neutre; il est représentatif des valeurs et de l'identité qu'on décide, sciemment ou non, de s'approprier et de mettre en scène.

Or le territoire recèle de nombreuses ressources dans les villes du nord-ouest argentin, avec toute une palette d'héritages, qui se décline selon plusieurs modalités:

- apport autochtone (précolombien et indigène) contre influence allogène (européenne surtout, mais aussi "créole" et extérieure à la région);
- patrimoine ancien (précolombien, colonial ou républicain) contre patrimoine plus récent (Belle époque, après-guerre, voire héritage plus contemporain du modernisme);
- architecture religieuse ou civile ("cathédrale" contre "assemblée provinciale"), dans un pays où la laïcité et l'anticléricalisme ont alimenté des clivages forts, sans doute plus que dans les autres pays d'Amérique latine;
- patrimoine monumental contre patrimoine "mineur", qu'il s'agisse des demeures bourgeoises, de l'architecture vernaculaire, ou des bâtiments de type industriel;

- parmi cette dernière catégorie, patrimoine "sucrier" (*ingenios*, "*chalets*" et *villas azucareras*) contre "patrimoine "ferroviaire" (gares, bâtiments et *villas obreras*) et friches industrielles.

Face à un telle gamme de possibilités, des arbitrages ont été faits, qui ont privilégié le choix d'une filiation en partie mythique au "sang" (européen) plutôt que la référence au "sol" (américain)… De fait, l'héritage indigène, qui certes n'a pas laissé de bâti -mais plusieurs sites funéraires ou traces d'habitat ancien à Jujuy- est totalement ignoré du discours des interlocuteurs rencontrés ainsi que des listes d'inventaire du patrimoine, au profit de l'architecture coloniale, républicaine, et "Belle époque", d'inspiration nettement européenne. De même, l'architecture monumentale est privilégiée par les instances nationales et provinciales sur l'architecture "mineure", qui attire surtout l'attention des autorités municipales. Enfin, parmi le patrimoine économique, on constate, sans que cette situation ne soit revendiquée ou même signalée dans les discours sur le patrimoine, que l'architecture ferroviaire fait aujourd'hui l'objet de toutes les attentions, alors que l'héritage sucrier, pourtant présent dans la ville de Tucumán, et bien connu des spécialistes (Paterlini, 1987; Mansilla, 1993) n'a fait l'objet d'aucune mesure de restauration spectaculaire (**Vue 3**). Nous n'avons trouvé ni entendu aucune explication précise à ce traitement différencié. En dehors de l'ampleur inégale du bâti (les gares étant plus massives), et de leur localisation plus centrale, il n'est pas impossible que la symbolique même de la gare, qui renvoie à la mémoire "positive" de la culture ferroviaire argentine (empreinte à la fois d'élégance, de modernité et de valeurs sociales "progressistes"), ait été préférée à celle de la plantation (ou de la mine à Jujuy), qui reflète davantage un modèle social inégalitaire et rétrograde, voire réactionnaire, celui du planteur et de ses *peones*.

La définition du patrimoine répond donc, dans les villes du NOA comme ailleurs, à une aspiration identitaire, caractérisée par le souci d'un ancrage dans "l'européanité".

5.2. Des politiques patrimoniales dépendantes de la configuration du pouvoir local

5.2.1. Les limites de l'initiative locale en matière de politique patrimoniale

Indépendamment du caractère prioritaire ou non que revêt la défense du patrimoine pour les élus locaux, l'action publique en la matière -comme sur tout autre sujet d'ailleurs- est limitée par la faiblesse de l'initiative municipale, et la concurrence entre les pouvoirs de la ville et ceux de la province.

La décentralisation argentine, plus limitée qu'en Colombie ou même qu'au Mexique[5], repose essentiellement, outre l'élection des gouverneurs et des maires (ou "intendants") au suffrage

[5] Comme le rappelle M.-F. Prévôt-Schapira (2000: 4-5), la décentralisation "compétitive" mise en œuvre par le gouvernement Menem s'est accompagnée d'une politique macroéconomique (la parité peso-dollar) et d'une politique fiscale qui ont en réalité réduit l'autonomie locale, avec le principe de la "*coparticipación*", c'est-à-dire les transferts financiers du centre vers les provinces et les municipes..

universel direct, sur la réforme de la Constitution en 1994 et sur l'Article 124, qui instaure le principe de l'autonomie municipale. Toutefois, les lois provinciales sur le régime municipal, votées au retour de la démocratie (lois organiques de 1985 à Tucumán et de 1986 à Jujuy), ainsi que la dernière réforme de la Constitution provinciale de Tucumán (1991) sont antérieures, et continuent de prévaloir. Elles limitent les prérogatives municipales, reprenant un principe déjà en place sous la dictature militaire (et en réalité plus ancien), en stipulant notamment que pouvoirs municipaux ne leurs sont concédés que par "délégation provinciale". Les municipes de la Province de Tucumán par exemple sont dépourvus de "Charte organique municipale", ce qui limite leur autonomie par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif provinciaux dont elles relèvent. C'est le cas par exemple du logement, qui est essentiellement -comme bien d'autres secteurs- une prérogative provinciale à Jujuy et Tucumán, alors qu'il s'agit d'un secteur clé pour la maîtrise du développement urbain.

Cet assujettissement de fait des municipes au pouvoir provincial, est un héritage du passé, et une conséquence du système fédéral argentin, confirmée à l'occasion de tous les changements constitutionnels, et qui privilégie l'autonomie des provinces sur celle des municipes. Il pourrait à la rigueur se comprendre pour les petites villes, dont les capacités de gestion sont faibles. Il avait également sa logique tant que les maires n'étaient pas élus mais désignés par le gouverneur, jusqu'au milieu des années 1980. Mais depuis les réformes de la décentralisation, et surtout dans le cas de villes de la taille de Tucumán ou Jujuy (530 000 et 240 000 hab.), cette situation de dépendance apparaît aujourd'hui totalement inadaptée.

Pour ne rien arranger, les finances municipales sont pauvres. La Constitution laisse aux Provinces, au nom du principe du "fédéralisme fiscal" (Velut, 2000:253-304), une marge de manœuvre pour fixer le montant de la *coparticipación* (le transfert des ressources fiscales nationales vers les collectivités locales). Les lois provinciales de régime municipal ont limité cette *coparticipación*, à Tucumán comme à Jujuy (les provinces du NOA étant elles-mêmes pauvres). C'était encore en 1999 un sujet de grosses tensions politiques entre provinces et municipes.

Les ressources propres des municipes sont limitées (du fait notamment d'une mauvaise perception fiscale), et les transferts centraux sont entièrement engagés dans les dépenses courantes (ce qui limite la possibilité de recours au crédit). L'essentiel du budget est consommé par les frais de personnel, le financement des services publics et le remboursement de la dette (à Tucumán tout particulièrement; Jujuy ayant de son côté souscrit un emprunt important auprès de la BID en 1998). L'état des finances locales (municipales mais aussi provinciales) faisait d'ailleurs l'objet d'une violente polémique locale en juin 1999. A titre d'exemple, les dépenses de la ville de Jujuy en 1997 (34,6 millions de dollars) étaient dépensées aux deux tiers (22,4 millions) en frais de personnel. En échange, les recettes de la ville en 1998 (44,6 millions) provenaient pour plus de la moitié (24,2 millions) de c*oparticipación*, et pour près d'un dixième (3,7 millions) du prêt de la BID; les ressources propres de la ville représentant le tiers seulement de son budget. Dans ces conditions, l'autonomie et la marge de manœuvre des villes du NOA pour mener une politique patrimoniale (jugée à tort ou à raison comme une politique somptuaire) sont étroites.

Enfin les propriétés immobilières des deux villes (leur "patrimoine" au sens premier du terme) sont peu nombreuses. Ainsi seulement 303 propriétaires foncières municipales étaient recensées en 1993 à Tucumán, dont 21 *baldíos* -terrains vides. La Nation et la Province sont propriétaires des principaux édifices publics, notamment les "monuments historiques nationaux", qui ont la plus grande valeur patrimoniale, ce qui place la mairie en situation de

dépendance à leur égard. Or en vertu du système fédéral, les municipes n'ont aucune autorité sur les espaces et les biens relevant des juridictions supérieures (province et nation), d'où l'impuissance des autorités municipales sur une part importante du patrimoine localisé sur son propre territoire.

La principale propriété foncière des villes, en dehors de bâtiments administratifs municipaux, sont les places, les parcs et les espaces verts (mais pas la voirie, qui est provinciale). La politique patrimoniale de la ville est donc notamment une politique des parcs et jardins, visant à entretenir les espaces verts existants, et à en créer d'autres la où la ville s'agrandit[6]. Cette prérogative municipale coûte d'ailleurs cher aux deux villes, et Tucumán, qui possède la plus grande quantité d'espaces verts, songeait à concéder leur entretien au secteur privé en 1999. A Jujuy, le thème des parcs et jardins est un sujet de discorde entre la ville et la province; celle-ci n'ayant pas concédé aux autorités municipales 30 à 40% des espaces verts qu'elle aurait dû transférer en juin 1999; en dépit des demandes insistantes et répétées de la mairie.

En définitive, le principal pouvoir des autorités municipales en matière de gestion du patrimoine repose, en dehors de l'inventaire des édifices protégés évoqué plus haut (*cf. 6.1.1*), sur les règlements d'urbanisme, à travers le zonage du sol urbain (*Código de Planeamiento Urbano* -CPU- à Tucumán et *Zonificación Urbana* -ZU- à Jujuy; équivalant l'un et l'autre au PLU français), ainsi que le contrôle des permis de construire. Dans les faits, la coordination entre les deux contrôles (qui relèvent de services différents au sein des administrations municipales) est déficiente, et le municipe a peu de moyens pour contrôler le respect de l'application du zonage urbain, et encore moins de sanctions efficaces.

Enfin le droit d'expropriation n'est quasiment d'aucune utilité pour la politique du patrimoine. Jujuy n'en dispose pas (c'est un monopole de la province, qui l'a beaucoup utilisé au milieu des années 1980 -pour la construction du gigantesque quartier populaire d'*Alto Comedero*- mais qui y recourt peu depuis, car son application est coûteuse, et parce que les meilleurs terrains constructibles ont déjà fait l'objet d'opérations immobilières), contrairement à Tucumán qui dispose de ce recours mais qui l'utilise très peu, car il faut indemniser les propriétaires à un prix proche de celui du marché, ce qui est ruineux pour des finances municipales. Les deux villes n'ont déjà pas les moyens d'acheter les édifices de leur propre liste des bâtiments d'intérêt architectural quand ils sont mis en vente, alors les exproprier serait encore plus improbable…

En résumé, l'initiative locale en matière de politique patrimoniale est limitée par:

- Une forte dépendance réglementaire et financière des autorités municipales à l'égard du pouvoir central et surtout provincial (sans parler des incidences de la politique nationale de restructuration et de privatisation du secteur public).
- La faiblesse de l'initiative municipale, qui ne manque pas de volontarisme (avec la mise en place de mesures assez draconiennes et un inventaire exhaustif des bâtiments d'intérêt patrimonial), mais qui est limitée par la modestie de ses ressources, qui réduit à peu de choses sa maîtrise du foncier et de l'immobilier (sans parler du logement…)
- Le manque de suivi dans la gestion du patrimoine, sujette à de nombreux revirements et très sensible à l'implication personnelle (ou au désengagement) des élites patrimoniales dans l'action publique.

[6] la "*Ley municipal de fraccionamiento de tierras*" à Jujuy par exemple impose de ménager au moins 3% d'espaces verts dans toute opération d'urbanisme.

Dépourvus d'autorité et de moyens financiers, les pouvoirs publics municipaux sont bien en peine de résoudre le dilemme qui se pose pour tout gouvernement local entre la préservation du patrimoine et la modernisation de l'hypercentre commercial et administratif. Il est par ailleurs difficile de retrouver la fonction résidentielle d'origine, car l'habitat bourgeois du début du XXème siècle ne correspond plus au mode de vie de la bourgeoisie actuelle.

Enfin l'initiative privée est particulièrement modeste dans le recyclage économique du patrimoine architectural. Peu de tourisme, peu de récupération des bâtiments à usage commercial, alors que plusieurs initiatives en la matière prouvent qu'une telle initiative peut être un succès (ancien ciné Panavicini ou *Paseo Español* à Tucumán; transformation de la *Casa Tezanos Pinto* en pharmacie à Jujuy) (**Vue 4**). La coopération entre secteur public et secteur privé est balbutiante dans les villes du NOA, ce qui montre -s'il en était besoin- tout le fossé qui existe entre le dogme défendu à ce sujet par le gouvernement Menem et la réalité…

5.2.2. La gestion du patrimoine à Jujuy

Le contexte politique local est marqué par une forte opposition entre les autorités municipales et provinciales, mais avec un rapport de force plus équilibré qu'à Tucumán. Avec une remarquable constance depuis 1991, la Mairie est contrôlée par Hugo Conde (radical), personnage populaire qui tire sa notoriété de son passé de journaliste radio, et aussi de son action, qui a su rencontrer un écho favorable tant auprès des classes populaires (intervention dans les quartiers populaires, gestion des transports urbains…) que des classes moyennes (mise en place "d'assemblées citoyennes", image relativement moderne…). Le pouvoir provincial en revanche se caractérise par une grande instabilité, puisque pas moins de sept gouverneurs se sont succédés entre 1991 et 1999. Contrôlé par le Parti Justicialiste (péroniste et fidèle au Président Menem), le pouvoir provincial est soumis à une très forte pression des lobbies syndicaux et des milieux patronaux, ce qui le place en situation de négociation permanente avec ces derniers, d'où son instabilité (qui se traduit également par un rapport de force permanent entre le gouverneur et son Assemblée provinciale).

Les relations entre les deux échelons du pouvoir public local sont très tendues, mais restent focalisées sur d'autres sujets que le patrimoine, comme le logement et la maîtrise de la construction en périphérie urbaine, une prérogative essentiellement provinciale, mais dont les compétences (à la fois foncières et immobilières) sont dans le détail partagées entre administrations provinciales et municipales, ce qui donne lieu à une guerre de procédure et d'usure très complexe et finalement paralysante pour l'action publique.

La défense du patrimoine est pourtant une préoccupation qui a fait surface dès les années 1980, d'abord à la mairie, puis à la Province, avec la création d'une "Commission du patrimoine" -transformée bientôt en "Département"- et un premier inventaire architectural réalisé dès 1986 et augmenté en 1990. L'option "préservationniste" prise au milieu des années 1980, à défaut de marquer une rupture clairement identifiable (d'autant que la mairie n'a pas mobilisé beaucoup de moyens financiers pour cela), marque une inflexion de la tonalité "moderniste" qui avait prévalu au cours des deux décennies précédentes, et qui avait contribué à dégrader le bâti ancien du centre historique (beaucoup moins qu'à Tucumán cependant). Les premiers effets de cette politique ont d'ailleurs été contre-productifs: l'inventaire et la réglementation sur le patrimoine classé en 1986 étant très stricte, mais soumis à un délai d'application de 90 jours, de nombreux propriétaires se sont empressés de se débarrasser, de détruire ou de remodeler leur bien avant l'application des mesures de protection: plusieurs disparitions ou rénovations brutales du centre historique découlent de cette mesure.

Les années 1990 n'ont pas apporté d'innovation majeure, et l'ambitieux plan de développement urbain -*Plan maestro*- dont s'est doté la ville en 1999, assez innovant en matière de concertation et de participation citoyenne, ne met pas d'accent particulier sur la gestion du patrimoine. La Province s'est également mobilisée sur ce terrain, en se dotant d'une "Direction du Patrimoine" (en réalité mal dotée en budget et en personnel), et en adoptant une réglementation provinciale de protection du patrimoine archéologique et architectural (1995). Cette prise de conscience est décisive, même si l'administration provinciale n'a pas vocation à gérer la ville de Jujuy, car la Province est propriétaire de nombreux édifices classés (comme la *Casa de Gobierno* ou l'ancien *Cabildo* de la place centrale, monument national et siège de la police), et dispose de moyens financiers que la ville n'a pas.

Etant donné la modestie des enjeux politiques et électoraux, le conflit province-municipe est beaucoup moins violent sur le patrimoine que sur d'autres sujets, et les deux administrations peuvent même collaborer à l'occasion, comme pour la restauration de la gare centrale (*cf. infra)*. La coopération peut aussi moins bien fonctionner, comme à propos du *Cabildo*, monument provincial de haute valeur symbolique et idéalement situé, dont la ville, qui manque de locaux, demande en vain la rétrocession, pour lui affecter un usage plus noble que sa fonction policière actuelle.

Sans doute le problème de fond est-il que malgré l'existence d'une administration et d'une réglementation du patrimoine tant au niveau municipal que provincial, le patrimoine n'est une priorité pour aucun des deux acteurs publics locaux, compte tenu de la modestie des finances locales et de l'absence d'enjeux électoraux forts. Le thème patrimonial, qui traditionnellement est une chasse gardée des sociétés savantes et des milieux historiques et/ou architecturaux (ex: Conti, Kindgard & Ulloa, 1998), mobilise surtout les élites locales et bien peu le reste des électeurs, présente un autre défaut majeur pour l'action publique: il coûte cher…

L'action en faveur du patrimoine est donc modeste à Jujuy, surtout défensive, menée via le zonage urbain et les codes d'urbanisme, sur un parc immobilier en majorité privé. Les édifices qui restent en souffrance sont nombreux, et la réglementation est difficilement appliquée, comme le montrent maints exemples de destructions ou de restaurations hasardeuses (**Vues 5, 6, 7** et **8**). L'opération la plus spectaculaire en 1999 (et la plus intéressante en termes de jeux d'acteurs) était sans doute la restauration de la gare, analysée plus loin (*cf. 3.3.3.*).

5.2.3. La gestion du patrimoine à Tucumán

L'action publique en faveur du patrimoine n'est pas foncièrement différente à Tucumán de ce qu'elle est à Jujuy. Le panorama politique local était sans doute un peu plus confus en 1999. La ville est historiquement le fief d'un mouvement régionaliste et conservateur puissant, la *Fuerza republicana*, un mouvement aussi hostile au péronisme qu'à la gauche radicale, qu'on retrouve d'ailleurs sous une forme plus ou moins similaire dans de nombreuses villes de province en Argentine. Ce parti était dominé par l'envahissante figure du Général A. Bussi, nommé gouverneur de la province sous la dictature militaire en 1976, puis revenu au même poste par les urnes en 1995[7]. Le mouvement républicain a contrôlé avec constance la Mairie

[7] L'étude d'A. Isla *et al.* (1999, cité par Capron, 2001), qui envisage les transformations sociales à Tucumán à l'heure du "Bussisme", montre que la figure autocratique de ce "survivant" de la dictature militaire n'est pas sans déplaire à toute une frange de l'opinion publique, surtout dans les milieux populaires, car il incarne la force rassurante de l'ordre face aux incertitudes du retour à la démocratie, synonyme, pour toute une frange de la population, de mauvaise gestion économique, d'instabilité politique et de corruption. Son style de gouvernement,

de Tucumán depuis l'instauration des élections municipales, mais a eu plus de difficultés à l'échelon de la province, qui a vu alterner les gouverneurs justicialistes (dont le péroniste Ramón Ortega entre 1991 et 1995, ancienne vedette populaire reconverti à la politique sur le tard) et républicains, et vu passer des Assemblées aux majorités parfois précaires. La période 1995-1999 a constitué un moment fort dans l'histoire politique locale, avec Bussi au gouvernement provincial, et un maire tout dévoué à l'intendance municipale.

La vie politique locale est donc marquée par une tension permanente et par des changements de cap parfois brutaux dans la conduite des affaires publiques, lesquels ne reflètent cependant pas tout à fait ce qu'a été la conjoncture patrimoniale au cours de la période récente. La période 1991-1995 a été un temps fort pour l'action municipale en ce domaine, le gouverneur se désintéressant alors du sujet, tandis que le maire nommait une universitaire spécialiste du patrimoine à la tête du service de planification urbaine, laquelle s'est empressée de créer une "Direction du patrimoine" (non reprise par l'équipe municipale suivante). Le mandat suivant (1995-1999) est au contraire celui de l'initiative provinciale: le maire, soumis à la personnalité écrasante du gouverneur (qui était aussi son chef politique), s'est désintéressé de la question patrimoniale, laissant toute l'initiative à Bussi, davantage intéressé par ce thème.

Déjà son premier mandat (1976-1979) avait laissé son empreinte sur la patrimoine local, avec une conception assez forte de la culture et du patrimoine, à la fois "édifiante" (avec la création de complexes sportifs pour éduquer la jeunesse dans des "valeurs saines"), esthétisante et conservatrice (on lui doit un aménagement du grand parc *9 de Julio*, et le développement d'une statuaire révérencieuse aux figures du passé). Son action de défense du patrimoine n'a pas manqué d'ambiguïté (avec la restauration "puriste" de la *Casa histórica* -la maison coloniale où a été proclamée l'indépendance de l'Argentine, aujourd'hui monument national- en 1979, qui a détruit tous les bâtiments situés autour, laissant aujourd'hui l'édifice à nu), ni même de contradiction (avec l'adoption d'une norme municipale en 1978 pour élargir la voirie dans le centre historique, le *retranqueo*). Déjà, il était fasciné par le patrimoine ferroviaire, dont il a tenté d'entreprendre la restauration une première fois, avant de s'atteler plus sérieusement à la tâche lors de son second mandat.

Après une décennie (les années 1980) où aucune initiative majeure n'est à signaler en matière patrimoniale et où, influence "moderniste" et *retranqueo* aidant, la rénovation du centre historique s'est traduite par la destruction de nombreux bâtiments anciens, reconstruits ou transformés en parkings, le début des années 1990 a vu les autorités municipales prendre un virage "préservationniste", avec l'aide de l'Assemblée provinciale parfois, qui a voté par exemple des lois de protection du patrimoine archéologique et architectural. Ce virage s'est manifesté par plusieurs initiatives importantes: création de la direction du patrimoine (1992), inventaire minutieux de plus de 200 édifices publics et privés à conserver, et élaboration de normes assez strictes de préservation du patrimoine architectural (Ordonnance n° 1773 de 1993), réglementation rigoureuse de l'usage de la voie publique, pour contrôler l'affichage, l'éclairage et la publicité (1994; une mesure jamais appliquée, l'hypercentre commerçant de Tucumán étant devenu un véritable chaos visuel), élimination du caractère obligatoire de l'application du *retranqueo* dans le centre historique (1994).

Le *retranqueo* (un terme d'architecture intraduisible désignant l'alignement des blocs de pierre) est une mesure visant à réaligner vers l'arrière les façades du centre historique (**Vue 9**), afin d'élargir une voirie étroite (souvent 9 mètres de large seulement), devenue inadaptée au transport automobile et au passage des bus. Cette mesure, d'inspiration moderniste, a été

très autoritaire, n'a fait que confirmer cette image, au point de lasser l'opinion publique, qui a rejeté la candidature de son fils à sa succession en 1999.

menée dans la plupart des villes d'Argentine (et d'Amérique latine), avec plus ou moins de zèle. Davantage appliquée à Tucumán qu'à Jujuy, elle a eu un effet destructeur sur le patrimoine, puisqu'elle a détruit de nombreuses façades intéressantes (françaises et italiennes notamment, et souvent plus anciennes), et servi de prétexte à la destruction d'édifices entiers. Très controversée, cette mesure a d'abord été appliquée sans procédure d'expropriation, donc sans indemnisation par la mairie. Puis, suite à la plainte d'un particulier, une décision de justice a reconnu au début des années 1990 qu'il s'agissait d'une expropriation "de fait" ("*inversa*"), ouvrant droit à une indemnisation. Une pléthore de recours en justice s'en est suivie, qui a ruiné les finances municipales, poussant finalement la mairie à renoncer à cette procédure. Au total, le *retranqueo* a été abandonné surtout pour ses conséquences financières désastreuses, plutôt que sur des critères esthétiques (même si ces derniers ont aussi pesé), alors que son efficacité sur la circulation est resté marginale, puisque c'est seulement lorsque qu'une rue a été entièrement *retranqueada* sur ses deux façades (autrement dit entièrement rasée et reconstruite) que la voirie peut être élargie, ce qui est rare!

Après 1995, l'action municipale sur le patrimoine est devenue plus modeste. La ville, échaudée par l'affaire du *retranqueo*, et sans doute moins ouverte à l'influence des élites patrimonialistes de l'UNT que lors du mandat précédent, s'est retranchée sur une politique patrimoniale minimaliste, n'accordant par exemple dans le zonage urbain la mention "AE1" ("*Areas especiales 1*" -zones de protection maximale) qu'à un étroit secteur de l'hypercentre historique, essentiellement constitué de monuments nationaux et provinciaux. Le relais a été pris par la Province (et son gouverneur), qui a essayé de profiter de la politique de privatisation et de transferts des biens nationaux aux collectivités locales pour enrichir le patrimoine provincial (gares et emprises militaires notamment), avec plus ou moins de succès. Rapidement, l'essentiel de ses efforts se sont concentrés sur la politique ferroviaire (*cf. infra*).

Au total, la politique du patrimoine à Tucumán, plus tardive (mais pas moins volontariste) qu'à Jujuy, se caractérise par les mêmes mouvements de fond (modernisme destructeur puis "préservationnisme"), avec les mêmes limites (une action limitée en raison de la modestie des moyens mis en œuvre; une relative indifférence populaire et un faible enjeu électoral). La dégradation du patrimoine bâti y est sans doute plus grande dans le centre historique, du fait d'une pression urbaine plus forte, dans cette ville deux fois grande.

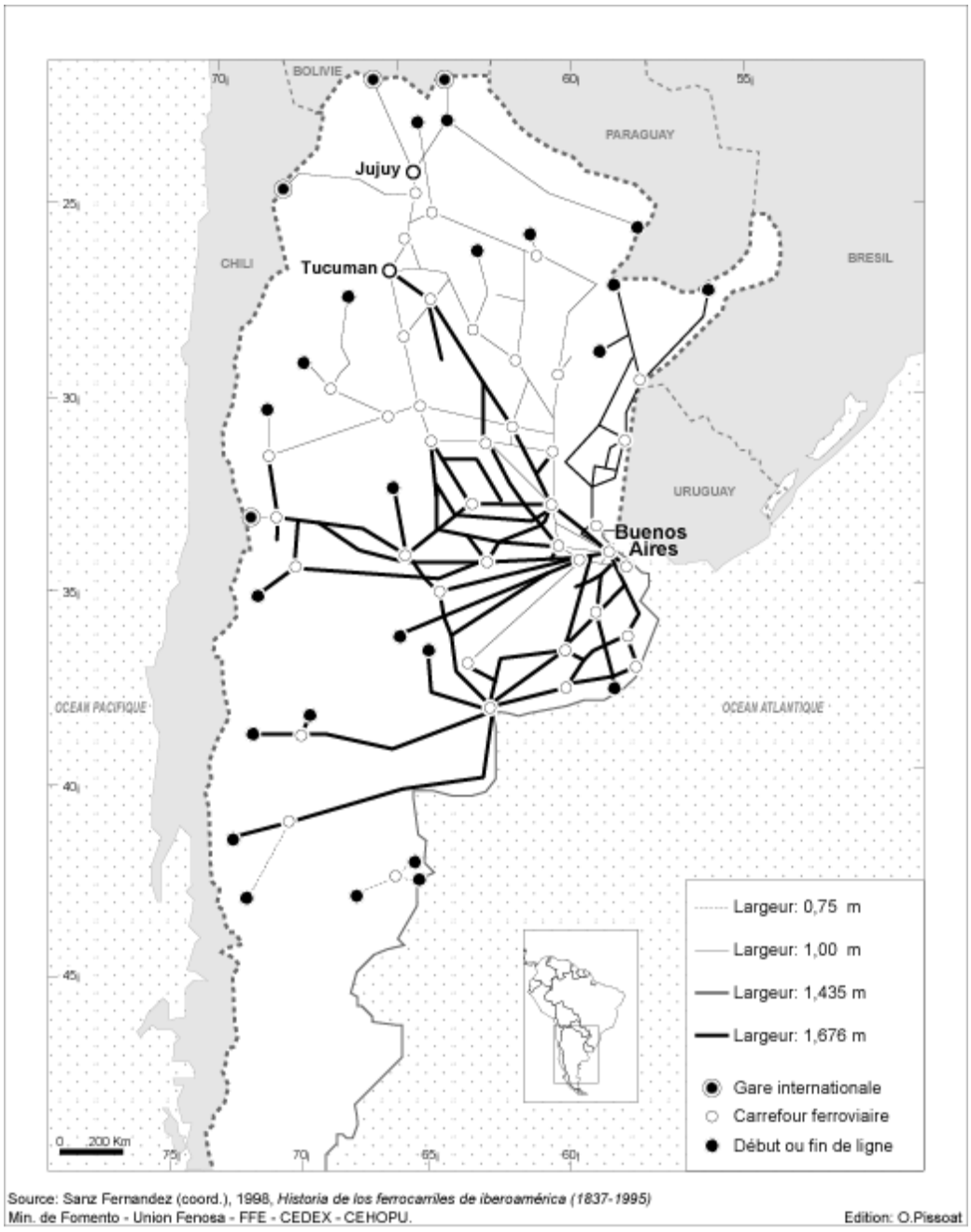
Dans les deux cas, la fonction résidentielle du centre-ville a fortement décru, aucun mouvement de gentrification -spontané ou initié par l'action publique- ne s'étant encore manifesté. Les raisons de cette réticence des élites à retourner au centre-ville sont multiples: dégradation du bâti et de l'atmosphère générale (bruit, pollution…), prix élevés du foncier, détachement de la bourgeoisie actuelle de la valeur patrimoniale du centre historique, difficulté d'adapter les maisons anciennes aux canons de la vie moderne, absence d'aides publiques à la restauration du bâti ancien, etc.

Enfin l'ombre de Bussi plane sur le patrimoine de Tucumán, ce qui constitue une spécificité locale forte (Isla *et al.*, 1999), et cette ombre s'est surtout portée sur le patrimoine ferroviaire.

5.3. La gestion du patrimoine ferroviaire et sa signification sur l'action publique locale

5.3.1. Un patrimoine ferroviaire hérité de l'âge d'or du cycle sucrier, omniprésent dans la ville

Fig. 5.1 - Le réseau ferroviaire argentin (1995)



L'âge d'or du chemin de fer en Argentine correspond en gros à la période 1890-1914 pour l'expansion du réseau, et qui se prolonge jusqu'à la fin des années 1940 pour le trafic de charge et de passagers (Sanz Fernández, 1998). A son apogée, au moment de la nationalisation de l'ensemble des compagnies de chemins fer privés par Perón en 1949 (et la création des *Ferrocarriles Argentinos*), le réseau était d'environ 44 000 km.

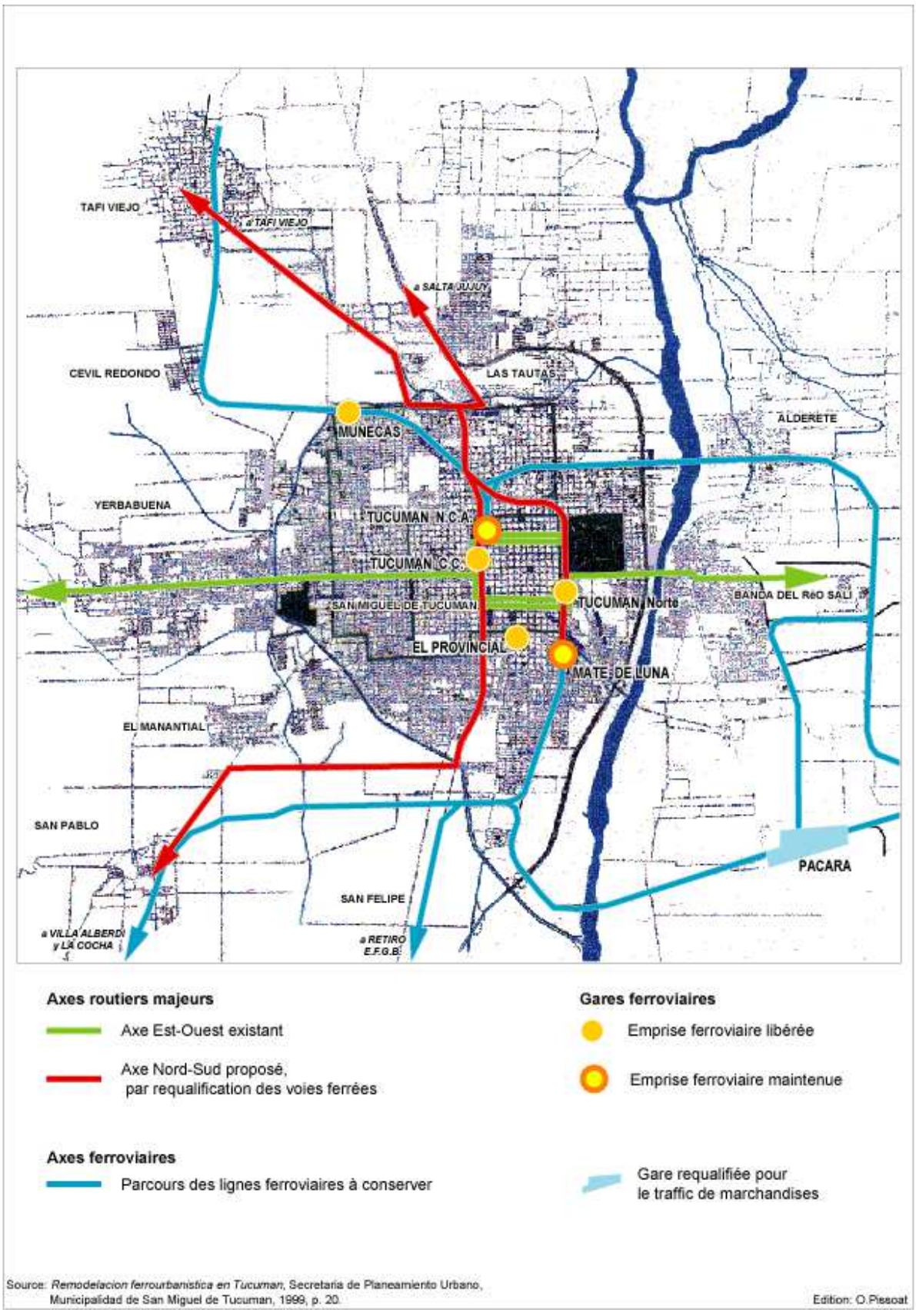
Le chemin de fer a joué un rôle fondamental dans l'essor minier et agricole (sucrier surtout) du NOA, lui ouvrant les débouchés de la région de Buenos Aires et des ports exportateurs de la façade atlantique. Tucumán, noeud géographique et sucrier de la région, s'est trouvé privilégié par le boom ferroviaire, d'autant que, du fait de la concurrence entre les compagnies privées qui ont forgé le réseau ferroviaire argentin, la ville a bénéficié d'une double connexion à Buenos Aires. Par ailleurs les *Ferrocarriles Argentinos* ont décidé peu après leur création de localiser à Tafi Viejo, dans la banlieue actuelle de Tucumán, le principal atelier national de réparation ferroviaire. L'essor de Tucumán et de sa région métropolitaine dans la première moitié du XXème siècle est donc directement lié au chemin de fer. La position de Jujuy est plus périphérique, bien que la ville se situe au départ d'un double embranchement vers la Bolivie, par les Andes et par le Chaco.

Le chemin de fer est physiquement omniprésent dans la ville de Tucumán: voirie, gares, bâtiments industriels, quartiers ouvriers... Les emprises ferroviaires se sont localisées à la périphérie du centre historique, dans "l'*ensanche*" (l'élargissement urbain) de la Belle époque, qui correspond au péricentre actuel, dessinant une sorte de "ceinture de fer" (pour reprendre une métaphore très employée localement) qui représente aujourd'hui une entrave au développement du centre-ville. Les friches ferroviaires actuelles sont donc très bien localisées (du moins une partie d'entre elles); l'enjeu foncier qu'elles représentent est énorme (465 hectares en tout pour les six gares), et les voies ferrées (bordées d'une frange non construite parfois très étendue) offrent la possibilité d'une reconversion en axes routiers majeurs.

Les six gares de Tucumán sont les suivantes:

- la gare "*Tucumán Central Córdoba*" (**Vue 11**), une des mieux situées, et où subsistait en 1999 une petite activité de fret (entreprise *Ferrocarril Belgrano S. A.*), que les autorités municipales et provinciales souhaiteraient voir disparaître pour soulager le centre-ville. Ses friches représentent 106 Ha, mais ne comportent aucun logement ouvrier. C'est aujourd'hui une des mieux réhabilitées (Centre culturel provincial, installations sportives…).
- La gare Belgrano (ou "*Tucumán Norte*") (**Vue 12**). Egalement très bien située et couvrant 61 Ha, c'est aussi une des mieux réhabilitées (musée des chemins de fer et parc des expositions -*predio ferial*).
- La gare Mitre (ou "*Tucumán Central Argentin*o") (**Vue 13**). Bien située et très étendue (130 Ha), c'est aussi le plus beau bâtiment (inspiré de la gare *El Retiro* à Buenos Aires). Elle est encore en activité (fret et passagers -entreprise TUFESA).
- La gare Roca (ou "*24 de Septiembre*" ou "*El Provincial*") (**Vue 14**). Bien située mais non réhabilitée, elle est peu étendue (57 Ha) mais mal située, car elle entrave les axes de circulation nord-sud.

Fig. 5.2 - L'emprise ferroviaire à Tucumán et les projets de "Reconversion ferroviaire et urbaine" (1999)



- La gare Mate de Luna (56 Ha) (**Vue 15**). Désaffectée et sans grande valeur architecturale, située en plein quartier populaire, et partiellement squattérisée (notamment les anciens logements ouvriers et ceux des cadres). Sa réutilisation était envisagée en 1999, mais peu probable.
- La gare Muñecas (56 Ha) (**Vue 16**). La plus excentrée et désaffectée, elle est située dans un quartier populaire en pleine expansion, ce qui lui vaut aujourd'hui d'être totalement envahie (par 350 familles environ, ce qui en fait la plus grande *villa miseria* implantée sur le domaine ferroviaire à Tucumán).

En dehors de Tucumán, on peut signaler le cas particulier de Tafi Viejo (**Vue 17**), banlieue aujourd'hui très peuplée, où les ateliers de réparation s'étendent sur un site de plus de 21 Ha qui coupe le centre en deux moitié, le cœur historique à l'ouest, les logements ouvriers à l'est. L'urbanisme local est très fortement marqué par le chemin de fer, et la situation actuelle très préoccupante, les chantiers ayant fermé et l'architecture ferroviaire se trouvant en ruine.

L'emprise ferroviaire est moins importante à Jujuy, avec une seule gare importante, la Gare centrale (**Vue 18**), mais un bâtiment très bien situé, en bordure du centre historique. L'ancienne voirie constitue par ailleurs un enjeu important de requalification urbaine, dans la mesure où la voie ferrée introduit un hiatus dans la ville et une rupture de densité (une frange de 15 mètres demeure non construite de chaque côté des voies).

5.3.2. Le patrimoine à la rencontre de l'économique et du social: la crise des chemins de fer et ses implications sociales

Depuis leur nationalisation en 1949, les *Ferrocarriles Argentinos* n'ont cessé de décliner. Les conditions de ce déclin sont aujourd'hui encore controversées: bureaucratisation, politisation et développement d'une culture syndicale que l'on a souvent décrite comme "paralysante", obsolescence croissante et modernisation insuffisante, concurrence des transports routier et aérien, plus rapides et moins coûteux… Ni la gestion (très dure) du gouvernement militaire au début des années 1980, ni la politique de privatisation de Menem en 1991 n'ont enrayé ce déclin. Officiellement, plus de 30 000 km de voies étaient encore en service en 1995 (Rodríguez, 1998), mais dans les faits, le réseau encore effectivement en service était beaucoup plus limité, et le trafic est revenu à un niveau comparable ou inférieur à ce qu'il était en 1900. Le déclin semble irréversible, et la privatisation ne lui a été d'aucun secours. Les *Ferrocarriles Argentinos* étant devenus un gouffre financier à la fin des années 1980, l'Etat a cherché à s'en débarrasser au plus vite, en liquidant l'entreprise d'Etat, en vendant ce qui pouvait l'être (voirie, parc roulant, bâtiments), et en transférant si possible le reste aux gouvernements locaux, innovant ainsi une figure assez inédite de "décentralisation-débâcle". Pour cela, une entreprise chargée de la liquidation des biens ferroviaires a été créée, la "ENABIEF" (*Ente nacional de administración de los bienes ferroviarios*). Pensant au départ vendre au meilleur prix tous ses biens, l'ENABIEF a dû rapidement revoir ses prétentions à la baisse. Il s'est avéré difficile de trouver des repreneurs, et les entreprises intéressées ont toutes bénéficié de subventions publiques. Les pouvoirs publics locaux se sont montrés peu intéressés, pour des raisons financières surtout, n'ayant pas les moyens de racheter le parc immobilier.

Concrètement, la liquidation des biens ferroviaires à Tucumán et Jujuy a été difficile, et n'était pas achevée en 1999. Les voies encore en service et une partie des bâtiments ont été concédés à long terme à trois entreprises: NCA ("*Nuevo Central Argentino*"; entreprise privée spécialisée dans le frêt, qui gère la station Mitre à Tucumán), TUFESA ("*Tucumán Ferrocarriles S.A.*"; même principe appliqué au trafic de passagers et à la station Mitre) et FBSA ("*Ferrocarriles Belgrano S. A.*", entreprise à capitaux publics contrôlée par la *Unión Ferroviaria*, spécialisée dans les pondéreux, et qui gère la station Central Córdoba à Tucumán ainsi qu'un trafic résiduel à Jujuy). Mais le trafic actuel n'est pas rentable, les entreprises fonctionnent à perte, et à ce titre reçoivent des subventions de l'Etat, qui continue de payer pour les chemins de fer, dix ans après leur privatisation.

Parallèlement les collectivités locales ont négocié l'usufruit ("*tenencia precaria*") et le transfert des infrastructures ferroviaires nationales. A Jujuy, c'est la mairie qui a mené le gros des négociations avec la FBSA et l'ENABIEF entre 1992 et 1998 (la province ayant à un moment elle aussi demandé le transfert du patrimoine ferroviaire, ce qui a provoqué des tensions entre 1995 et 1997). La ville a obtenu une concession à long terme (mais pas une cession définitive) de la gare centrale et des bâtiments attenants, moyennant un accord de gestion conjointe avec la Province et la Chambre de Commerce (CCEJ). A Tucumán, C'est surtout la province qui a pris l'initiative de négocier le transfert des biens ferroviaires, en particulier avec l'arrivée de Bussi au pouvoir en 1995. Après quatre années de négociation, le principe du transfert était acquis pour trois stations (Belgrano, Roca et Muñecas), en voie d'aboutir pour une autre (Central Córdoba, toujours en activité), mais bloquée pour la station Mitre (en raison notamment d'un conflit avec l'entreprise FBSA qui opère sur place, et qui occupait partiellement les locaux en juin 1999). Aucune discussion n'avait abouti en revanche pour la station Mate de Luna, assez mal située il est vrai.

La longue période d'indécision qui a pesé durant les années 1990 sur la façon de gérer "l'après *Ferrocarriles Argentinos*" n'a fait qu'ajouter à la confusion générale sur le sort des espaces ferroviaires dans la ville, et sur les tensions entre pouvoirs publics locaux. L'incertitude porte à la fois sur la gestion du trafic restant, qui pose de gros problèmes de sécurité à Tucumán (en raison de nombreux accidents avec la circulation automobile et les riverains), et que les autorités provinciales et municipales souhaiteraient dévier à l'extérieur du périmètre urbain (contre l'avis des entreprises qui continuent d'opérer), ainsi que sur le devenir des bâtiments et des friches ferroviaires, dont une partie a été envahie ou occupée de force, du fait de l'inaction des pouvoirs publics.

La politique -ou l'absence de politique- ferroviaire a de fortes implications sociales.

En termes d'emplois tout d'abord. Les emplois ferroviaires directs ont chuté, au point de devenir aujourd'hui résiduels dans le bassin d'emploi local, et toutes les activités induites se sont également réduites. Masquées sans doute par un effet de taille à Tucumán ou Jujuy (mais tout aussi problématiques), ces pertes d'emplois revêtent un caractère dramatique à Tafi Viejo, qui aurait compté jusqu'à 15000 emplois dans la branche à l'apogée des ateliers ferroviaires, et qui n'en compte quasiment plus un seul aujourd'hui.

En termes de logements ensuite, car le bâti demeure quand les emplois disparaissent, ce qui pose à la collectivité un vrai problème de société: que faire du parc immobilier ferroviaire? Comment recycler les logements des cheminots (les *villas obreras*), et ceux, beaucoup moins nombreux, des anciens cadres (**Vues 19, 20** et **21**)? Doit-on opter pour une gestion "patrimoniale" de ce parc (en essayant de le valoriser financièrement; ce qui était plutôt dans l'air du temps dans les années 1990), ou au contraire une gestion sociale (en privilégiant le droit des anciens cheminots et de leurs familles -nombre de leurs veuves se trouvant

aujourd'hui dans une situation sociale dramatique)? Que faire enfin des populations modestes qui, faute d'alternative, ont squattérisé de nombreux bâtiments, envahi la bordure des voies, et construit illégalement des logements précaires sur les friches ferroviaires situées en secteur populaire (stations Muñecas et Mate de Luna surtout à Tucumán, le cas étant moins fréquent à Jujuy) (**Vues 22** et **23**)?

On n'entrera pas ici dans le détail des politiques locales du logement, et en particulier du "logement social", notoirement insuffisant dans les villes du NOA. Il s'agit d'un autre sujet, très riche et très complexe, également révélateur des problèmes de gouvernance qui fragilisent le pouvoir local argentin et qui génèrent des tensions entre l'échelon provincial (qui dispose de l'essentiel des prérogatives et gère le logement de façon clientéliste) et celui du municipe (qui n'a pas la maîtrise de son immobilier, mais qui dispose néanmoins, via les règlements d'urbanisme, d'une pouvoir de blocage important sur l'action des institutions provinciales). Mais le volet "logement" de la reconversion ferroviaire constitue un sujet conflictuel dans les villes du NOA au début des années 2000; moins pour le traitement des anciens logements ferroviaires, finalement pas très nombreux et dont l'occupation n'intéresse pas grand monde (d'autant que, très dégradés, ils n'ont qu'une faible valeur marchande), ou pour la dégradation du patrimoine que représentent les bâtiments des gares occupées (seule la gare Muñecas présente un intérêt architectural majeur, mais les responsables interrogés en juin 1999 la jugeaient irrécupérable), mais davantage pour le problème des invasions sur les anciennes friches-terrains. Celles-ci auraient concerné, selon un inventaire des *Asentamientos ilegales* réalisé par la Faculté d'architecture de la UNT, au moins 1109 familles en 1998 (soit, si on compte en moyenne 4 à 5 personnes par famille, 4400 à 5500 habitants), dont 349 pour le seul secteur Muñecas (1400 à 1700 habitants). Ces chiffres ne tiennent pas compte des invasions légalisées avant 1998, notamment dans le cadre du "Plan Arraigo" (un programme national de régularisation des terres publiques occupées illégalement, qui déjà en 1996 avait recensé 1128 familles - 4500 à 5600 personnes- installées sur des emprises ferroviaires à Tucumán). La situation est telle que la Province, qui a obtenu en 1999 le transfert de propriété de la station Muñecas, ne peut rien en faire car le terrain est presque entièrement occupé et a perdu toute sa valeur foncière.

Le problème est donc loin d'être anecdotique, et s'il sort un peu du cadre de notre analyse de la gestion du patrimoine ferroviaire, il est évident que cette question sociale pèse lourdement sur le contexte général de la récupération des espaces ferroviaires.

5.3.3. La politique de réhabilitation du patrimoine ferroviaire

La réhabilitation du patrimoine ferroviaire à Tucumán et Jujuy dans les années 1990 est symptomatique de la confusion qui règne dans le partage du pouvoir local, avec une rivalité forte entre l'échelon provincial et l'échelon municipal, une forte emprise du premier sur le second, et une atomisation de l'initiative entre les pouvoirs exécutif et législatif (le Gouverneur contre son Assemblée; le Maire contre son Conseil), le tout fluctuant rapidement, au gré des élections et du renouvellement du personnel politique.

La ville de Jujuy ne disposant pas d'un patrimoine ferroviaire important, en dehors de la Gare centrale, et l'équilibre des pouvoirs penchant plutôt en faveur du municipe, la rénovation ferroviaire a posé moins de problème. La ville a demandé en premier, dès la liquidation des *Ferrocarriles Argentinos*, le transfert de la gare, pour reconvertir le bâtiment en un lieu à

usage culturel. Après un premier accord en 1995 lui donnant provisoirement satisfaction (et une première campagne de restauration sommaire), puis un assez long flottement institutionnel et une concurrence de la Province pour le transfert des biens entre 1995 et 1997, la mairie a obtenu de l'ENABIEF une concession à long terme de la gare, moyennant un accord avec la Province et la Chambre de commerce pour la restauration et la gestion du bâtiment principal. Un consensus s'est rapidement dégagé pour donner au bâtiment une fonction de représentation et de prestige, en veillant à ne pas y engager de frais importants toutefois. Une restauration assez superficielle a permis de la convertir en lieu d'exposition, inauguré en 1998 avec la foire "Expojuy". Les espaces extérieurs faisaient en 1999 l'objet d'un traitement urbain intéressant (restauration des anciens hôtels de la gare, aménagement d'un marché artisanal…) redonnant au quartier de la gare, très proche de l'hypercentre, un certain cachet. Les bâtiments annexes ont été loués à une entreprise commerciale (EJESA, "*Empresa Jujeña de Electricidad*", ex-entreprise municipale rachetée par des capitaux chiliens). Les logements ouvriers étant peu nombreux, et les invasions de la voirie ou des friches ferroviaires limitées, Jujuy n'a pas eu à gérer des problèmes sociaux comparables à ceux qu'a connus Tucumán[8] (**Vues 24** et **25**).

La situation est plus compliquée -et plus riche de sens sur l'action publique locale- à Tucumán, ou l'administration municipale pèse peu face à la détermination de la province sur le sujet -du moins sous le gouvernement d'Antonio Bussi.

Au moment de la liquidation des *Ferrocarriles Argentinos*, le gouverneur Ortega, justicialiste, s'est désintéressé du sort des chemins de fer dans la Province, un sujet qui n'était guère porteur politiquement. La mairie de Tucumán, politiquement adverse au pouvoir provincial, a songé alors à reconvertir les emprises ferroviaires en densifiant le logement et les activités autour des gares, pour désengorger le centre et redynamiser des secteurs périurbains, et en garder en réserve les corridors ferroviaires afin de les transformer plus tard[9] en axes routiers à grande circulation. Le maire Rafael Bulacio a donc entrepris avant la fin de son mandat de négocier avec le gouvernement fédéral un transfert de propriété des trois gares les mieux situées, et le Conseil municipal a voté un plan de zonage urbain affectant aux emprises ferroviaires la vocation correspondant aux objectifs affichés. Ces initiatives n'avaient toutefois pas abouti au terme des mandats électoraux, en 1995, et à cette date rien d'important n'avait été réalisé avec le patrimoine ferroviaire.

Avec l'arrivée du tandem républicain Paz (à la mairie) - Bussi (à la province), la donne a changé. Le nouveau maire de Tucumán, peu sensible à la valeur patrimoniale des bâtiments ferroviaires, et inféodé politiquement au gouverneur n'a pris aucune initiative majeure pour la reconversion de ce patrimoine. Il s'est contenté de faire classer la majorité des friches ferroviaires en "espaces verts", et a laissé toute l'initiative à Bussi. Ce dernier, qui avait déjà ébauché un premier programme de "Reconversion ferroviaire et urbaine" (*Remodelación*

[8] Une controverse plane toutefois sur la requalification des axes ferroviaires. La voie ferrée, bordée d'une frange non bâtie de 15 mètres de chaque côté, introduit un hiatus dans la ville, qui gêne les transports urbains et provoque une rupture de densité dans le péricentre. La municipalité aimerait récupérer cette bande pour rationaliser le plan de circulation et pour aménager des espaces verts, qui font défaut dans le centre (une solution qui présente l'avantage d'être simple et économique). La province, qui par ailleurs a la maîtrise de la voirie routière, s'y oppose, car elle voudrait y réaliser des logements (ce qui entre dans ses compétences)… D'où un conflit, au point mort en 1999, la municipalité ayant classé les voies en "espaces verts" dans le zonage urbain, ce qui bloque pour le moment l'initiative provinciale.

[9] Plutôt qu'à court terme, car la pression automobile portait surtout sur les déplacements est-ouest dans l'agglomération de Tucumán au début des années 1990, alors que la plupart des corridors ferrés sont orientées nord-sud.

ferrourbanística) lors de son premier mandat de gouverneur en 1977[10], est revenu au pouvoir avec une ferme intention de reprendre en main cette tache. Il est vrai que le problème se posait non seulement pour Tucumán, mais pour toute la province, qui comptait une centaine de stations laissées à l'abandon, dans l'indifférence générale il faut bien le dire (hormis les populations directement touchées par la faillite des chemins de fer, et les élites intellectuelles préoccupées par la conservation du patrimoine, peu nombreuses en réalité).

Bussi a concentré ses efforts sur la ville de Tucumán, où il a mené une politique ambitieuse et assez spectaculaire de restauration du patrimoine ferroviaire. Officiellement, ce second programme de "*Remodelación ferrourbanística*" (qui porte le même nom que le premier, ce qui n'est bien sûr pas anodin, et témoigne de l'esprit de continuité du gouverneur -ou de ses "velléités dynastiques" diront ses contradicteurs) a été mené en collaboration entre la mairie et la province, via la constitution d'une "commission mixte" créée en 1996. Dans les faits, il s'agit d'un projet provincial. Seule la province avait la volonté et le poids politique suffisant pour négocier avec l'ENABIEF le transfert des biens ferroviaires aux meilleures conditions; elle seule avait ensuite les moyens financiers de réaliser cette politique.

La province a donc obtenu -ou était en train d'obtenir en 1999- le transfert de ces propriétés (*cf. supra*), lancé une campagne de restauration des bâtiments les mieux situés et les plus prestigieux, et entrepris un programme de relogement (ou de légalisation) des *asentamientos ilegales* -ce qu'elle seule pouvait se permettre, car c'est elle qui est compétente pour intervenir en matière de logements sociaux, et qui contrôle le stock existant et les constructions nouvelles. Le municipe aurait par exemple souhaité profiter de cette restructuration pour reloger dans la station Belgrano un "*Centro cívico*", abritant une partie de ses services, mais Bussi a refusé, préférant loger dans les gares restaurées des activités moins "politiques": musées des chemins de fer, musée des traditions populaires, lieux d'exposition, centres sportifs... (**Vues 26** et **27**) Le pouvoir de négociation de la ville dans la commission mixte est resté limité. Elle n'a réussi à faire valoir son point de vue (dans la restauration du bâti, la fonction affectée aux bâtiments, la percée de nouveaux axes routiers sur les voies ferrées…) que dans la mesure ou il convergeait avec la volonté provinciale. La mairie a parfois pu s'opposer à certains projets en jouant sur la maîtrise du zonage urbain, mais guère plus. Ainsi quand l'ENABIEF a fait pression pour la commission pour réaliser un centre commercial et un hôtel de standing dans la station *Tucumán Central Córdoba*, la mairie s'y est opposée, en refusant de qualifier le secteur dans la catégorie "Grands équipements urbains" dans le zonage urbain.

En dehors de la restauration de certains bâtiments et de l'affectation de nouvelles fonctions à certaines friches ferroviaires, aucune opération de rénovation d'envergure (de type centre commercial, logement de haut standing, immobilier de bureau ou hôtellerie…) n'avait été réalisée en 1999, malgré la situation idéale de trois des gares au moins (Central Córdoba, Belgrano et Mitre), et l'ampleur des terrains disponibles.

La politique de restauration ferroviaire du gouvernement Bussi a fait l'objet de nombreuses critiques, dans la presse locale notamment, ou parmi les interlocuteurs rencontrés lors de nos recherches, y compris parmi les fonctionnaires provinciaux et parmi ses collaborateurs. On lui a reproché tour à tour:

[10] Un premier accord entre la Province de Tucumán et les *Ferrocarriles Argentinos*, bientôt suivi d'une loi provinciale, cherchait à "*…libérer la ville de son carcan de voies ferrées que la croissance urbaine a débordé dans toutes les directions…*" (loi n 4880 de 1997), en remodelant les emprises ferroviaires de façon à libérer de l'espace pour l'urbanisation. Il n'était alors pas question d'obtenir la rétrocession des gares ou des voies ferrées. Ce premier programme de *Remodelación ferrourbanística* n'a débouché sur aucune réalisation majeure.

- le gaspillage des fonds et du personnel provinciaux qui auraient pu être utilisés à d'autres fins, notamment sociales (éducation, santé…), compte tenu de la grande pauvreté qui sévit à Tucumán;
- le caractère superficiel des travaux réalisés, s'apparentant pour certains à une simple "restauration de façade" (une critique il est vrai courante dans toute les opérations de réhabilitation du patrimoine architectural en Amérique latine);
- l'absence de concertation dans la restauration et surtout le choix des fonctions des nouveaux bâtiments, inadaptées aux besoins de la ville;
- l'évidente instrumentalisation politique (et à court terme) des bâtiments dont a fait preuve la province, en inaugurant à la hâte des bâtiments sommairement restaurés mais bien situés et visibles de tous, pour influencer les esprits à la veille des élections locales (préparant ainsi le terrain à la candidature du propre fils d'Antonio Bussi au poste de gouverneur en 1999). Les ouvrages ferroviaires on d'ailleurs été exploités à l'occasion comme des supports directs de propagande électorale… (**Vues 28** et **29**)

Au total, la restauration du patrimoine ferroviaire de Tucumán portait distinctement la griffe personnelle d'Antonio Bussi, au point de devenir dans l'opinion publique un des symboles de sa politique; au risque de "délégitimer" une réhabilitation pourtant nécessaire, et que personne avant lui n'avait entreprise avec autant de détermination. L'avenir nous dira si les pouvoirs publics locaux et la population s'approprieront patrimoine, et quelle suite ils donneront à cette politique urbaine…

Conclusion

La richesse de la thématique du patrimoine ferroviaire à Tucumán et Jujuy (ou les enseignements du patrimoine sur la gouvernance locale)

Nous avons centré notre étude de la gestion du **patrimoine urbain** dans les villes du nord-ouest argentin sur le cas du **patrimoine ferroviaire**. Cet exemple est intéressant à plus d'un titre. Il concerne un patrimoine assez **récent** et traditionnellement **moins valorisé** que les édifices coloniaux, les bâtiments religieux, ou les sièges du pouvoir civil (Palais du gouvernement, Assemblées, Mairies…), mais un patrimoine **emblématique du modèle de développement** argentin avant la crise de 1929, qui était entièrement fondé sur l'exportation des matières premières et des denrées agricoles. L'Argentine est sans aucun doute la nation d'Amérique latine où, grâce aux investissements étrangers notamment[11], le chemin de fer a joué le rôle le plus actif dans l'essor économique de la Belle époque. Dans de nombreuses villes récentes et pauvres en patrimoine ancien (comme dans la région pampéenne, et surtout en Patagonie), les reliques ferroviaires constituent parfois les pièces les plus valorisées du patrimoine local, que la Commission nationale des Monuments historiques recense et classe avec le plus grand soin. Il est donc logique que l'urbanisme et le patrimoine que les chemins de fer ont légué à la postérité fassent aujourd'hui l'objet de toutes les attentions, en particulier

[11] Ou à cause d'eux, car la rivalité entre compagnies a conduit l'Argentine à se doter d'un maillage ferroviaire très dense, mais sur le papier surtout, car les différents réseaux sont incompatibles entre eux, du fait de l'écartement inégal des voies.

dans les **années 1990**, au moment précis où le système ferroviaire argentin, qui était en réalité à l'agonie depuis de nombreuses années, s'est effondré. Lorsque le chemin de fer entre dans l'histoire, ses vestiges matériels **acquièrent une valeur de patrimoine**, ce qui paraît logique, d'autant qu'ils sont porteurs de valeurs fortes et "fédératrices": témoins de la splendeur passée d'une Argentine autrefois puissante, incarnation d'un goût architectural et d'une esthétique directement importés d'Europe, symboles du progrès technique et d'une relative "prospérité ouvrière", pour une partie des couches populaires du moins.

La **localisation des gares**, en position péricentrale, ainsi que la nécessité de reconvertir les emprises ferroviaires qui constituent aujourd'hui un véritable "corset de fer" pour de nombreux centres-villes argentins, en font également un enjeu majeur de la "**régénération urbaine**".

L'enjeu n'est donc pas seulement patrimonial, car il ne porte pas seulement sur les bâtiments "nobles", mais aussi sur ses friches et sur les emprises industrielles qui se sont greffées autour des voies ferrées, et qui marquent si fortement le paysage urbain des villes argentines. Il s'agit aujourd'hui d'adapter cet héritage aux besoins de villes et d'habitants qui entre temps ont tourné le dos à ce mode de transport. **Conserver, recycler ou détruire**, la question se pose avec d'autant plus d'acuité que les pouvoirs publics, dans le contexte de déréglementation et d'affaiblissement de l'Etat qui caractérise l'Argentine des années 1990, n'ont plus guère les moyens de mener une politique patrimoniale coûteuse.

On touche là un des autres enseignements forts de cette étude sur la gestion du patrimoine, celui de **l'action publique**. Nous avons rencontré là une série de difficultés, voire d'incohérences institutionnelles. Outre la grande **vulnérabilité des pouvoirs locaux** à l'instabilité générée par les revirements de la politique macroéconomique argentine (la privatisation en forme de liquidation des chemins de fers, et en partie déguisée sous une apparente "décentralisation" des biens ferroviaires), qui a débouché localement sur une véritable **déroute du système ferroviaire** (laquelle était de toute façon inéluctable), les réajustements de la structure territoriale du pouvoir n'ont fait qu'aiguiser localement les **conflits d'intérêt** et de compétence entre les **provinces**, qui sont historiquement le maillon fort des gouvernement locaux en Argentine, et les **municipes**, que la politique de décentralisation, en réalité limitée et peu innovante, n'a pas réussi à renforcer, comme le prouvent les grandes difficultés de gestion et l'autonomie limitée des villes de notre étude, qui sont pourtant, rappelons-le, des villes importantes (Tucumán était la sixième agglomération d'Argentine au recensement de 1991).

C'est peut-être là que le **choix de villes périphériques**, qui ne sont ni des métropoles, ni des villes phares du patrimoine architectural en Amérique latine, trouve son principal **intérêt**. Contrairement à de nombreuses villes étudiées (notamment par des géographes français), loin des regards de la communauté internationale et des faveurs des grands programmes mondiaux (ou nationaux) de préservation du patrimoine, la **gestion patrimoniale** à Tucumán et Jujuy fait clairement figure de **parent pauvre des politiques urbaines**, et se trouve limitée par une conjonction funeste qu'on peut résumer ainsi: **désintérêt général** (en dehors des élites intellectuelles, au sein desquelles domine une vision traditionnelle et "préservationniste" du patrimoine), **absence de moyens** (ou de priorité dans la mobilisation des ressources publiques), et méfaits des **luttes d'influence** entre le pouvoir municipal et provincial. **L'absence d'enjeu électoral**, décisive pour l'action publique en Amérique (qui compte tenu de la modestie des ressources publiques doit se concentrer sur des actions visibles et "attendues") est ici clairement illustrée, y compris dans le cas de la politique de restauration la plus spectaculaire, la *remodelación ferrourbanística* de Tucumán. Indépendamment de

l'attachement personnel d'**A. Bussi** au patrimoine ferroviaire (fait plutôt rare parmi le personnel politique), c'est quand il apparaît qu'un **bénéfice politique** peut être rapidement retiré d'une campagne de restauration patrimoniale que celle-ci est entreprise. De ce point de vue, les effets pervers de la **brièveté des mandats locaux** (quatre ans), provoquant une instabilité sur le long terme des politiques publiques, un *turn over* élevé du personnel politique, et une tentation électoraliste souvent renouvelée chez les élus, apparaissent clairement, et ne sont pas sans rappeler les situations déjà vues en Colombie.

L'autre facteur qui pourrait éventuellement inciter les pouvoirs publics à "investir" le patrimoine, c'est le **facteur social**. Que le patrimoine devienne un **enjeu pour les classes populaires** (comme dans les *villas miserias* du secteur Muñecas) et les gouvernements locaux interviennent; pas forcément dans le sens d'une défense du patrimoine d'ailleurs, puisque c'est l'inverse qui s'est produit ici: action de clientélisme autour de la légalisation des parcelles envahies; inaction face à l'occupation des bâtiments ferroviaires (on voit mal d'ailleurs quelle alternative pourraient être offertes aux populations concernées). En conséquence, en l'absence d'une prise de conscience, d'une appropriation symbolique (et collective) et d'une pression populaire pour la défense du patrimoine, les **pouvoirs publics locaux ne sont guère incités à mener une action forte**. L'exemple de plusieurs métropoles phares du patrimoine latino-américain, comme Mexico ou Quito, où les mobilisations populaires pour la défense du patrimoine (avec le maintien en place des populations qui y résident) montre pourtant que ce désintérêt populaire n'est pas une fatalité.

Enfin il apparaît au terme de cette étude que le **discours** convenu à propos de l'Argentine sur **l'affaiblissement de l'Etat**, soumis au vent néfaste de l'idéologie néo-libérale dans les années 1990 et à la privatisation (pour ne pas dire la liquidation) de "régions entières" (Ciccolella, 1996: 14) est **trompeur**. Les gouvernements locaux ont certes perdu une certaine marge de manoeuvre avec les privatisations et l'appauvrissement des finances publiques, mais ils s'adaptent, et restent très influents. En particulier, nous avons pu observer à Tucumán et Jujuy que si les municipes se trouvaient en situation délicate, en termes de gouvernance et d'autonomie locale, **l'échelon provincial** en revanche restait très **puissant**, et influent y compris sur le secteur privé; une puissance sans doute accrue à Tucumán par la personnalité et le style autocratique de son gouverneur, A. Bussi.

Une figure que nous avons déjà rencontrée en Colombie (où les Départements sont également forts, mais où les municipes semblent toutefois moins démunis qu'en Argentin), ce qui tend à prouver que **l'action publique locale garde un sens**, pour peu qu'on s'attache à lever les incohérences de la décentralisation dans le partage des compétences entre les échelles municipale et "régionale" (province ou département).

Les prolongements possibles d'une étude sur la gestion du patrimoine dans les villes d'Amérique latine

Au delà des spécificités liées à la taille et la situation périphérique de nos deux villes du NOA, et dont nous venons de voir tout l'intérêt, une rapide confrontation avec le littérature existant sur le reste de l'**Amérique latine** permet de mesurer la part des **convergences** et des **divergences** avec les pratiques de gestion du patrimoine architectural dans le centre des villes, notamment celles disposant d'un patrimoine de reconnaissance internationale, comme les

villes du "Réseau des centres historiques"[12], signataires des déclarations de Lima (1997) et Mexico (2000) (Audefroy, 2000: 24-27; Tomas, 2000: 17-20).

Au registre des **difficultés communes**, on retrouve l'atomisation de l'initiative publique (et l'intérêt de créer une entité unique de coordination des actions publiques), la difficulté d'élaborer des plans de préservation "intégraux" puis de les appliquer, la difficulté d'adopter une démarche "participative" associant les citoyens, l'écueil financier bien sûr, et en particulier la difficulté d'associer le secteur privé aux opérations de restauration, ou encore les blocages de nature partisane et électoraliste, qui constituent peut-être le verrou le mieux partagé entre toutes les villes d'Amérique latine, sans oublier les inconvénients d'un calendrier politique aux échéances électorales très brèves, qui partout semblent nuire à la continuité de l'action publique…

Au registre des **divergences**, on s'aperçoit que la situation des villes du NOA se distingue par une grande indigence des mécanismes de planification et de concertation de l'action publique dans le centre historique, par l'absence d'une prise de conscience citoyenne, ou mieux, d'une mobilisation des populations résidentes et usagères du centre autour de sa restauration, l'absence de concertation populaire, par la non prise en considération du volet social et en particulier du volet logement qu'implique nécessairement une opération d'urbanisme sur quelque partie de la ville que ce soit, par l'inexistence de mesures fiscales (ou autres) visant à attirer les investisseurs privés, par l'impossibilité d'accéder à la coopération internationale et à ses canaux de financement, ou encore par l'absence d'une fréquentation touristique suffisante pour procéder à une véritable exploitation économique du patrimoine, qui pourrait financer en retour la restauration de celui-ci.

Ces différences, importantes, montrent bien la nécessité qu'il y a de prendre en considération les **effets de contexte** lorsqu'on applique une même grille de lecture -ici l'action publique sur le patrimoine urbain- à des espaces contrastés. La connaissance que l'on a des **métropoles** et des "villes de patrimoine mondial" ne doit donc pas être transposée sans discernement à celui de "**villes intermédiaires**" comme Tucuman ou Jujuy.

En revanche, et en tenant compte de ces précautions méthodologiques, il nous semblerait fructueux de prolonger cette étude de la gestion du patrimoine par une recherche analogue sur **Bogotá**; ville pour laquelle nous avions déjà ébauché une première réflexion en 1998-99, dans le cadre d'une réponse collective à un appel d'offre APN (cf. Vol. 1, rubrique 3.2.4., "autre projet" n° 2). En effet, cette ville, qui dispose d'un patrimoine architectural d'une grande richesse et varié dans ses formes, se caractérise aussi par un mode de gouvernance et des innovations en termes de gestion décentralisée et participative qui, sans atténuer les conflits, bien au contraire (les conflits entre la population et les élus brillant plutôt par leur absence à Tucumán et Jujuy), réunissent les conditions pour que la gestion du patrimoine soit l'objet d'une véritable confrontation entre pouvoirs publics nationaux et districaux, secteur privé et mouvements citoyens. La comparaison avec l'exemple des villes du NOA permettrait non pas d'opposer, de façon caricaturale et déplacée, les limites de l'action menée dans des villes périphériques à l'originalité des initiatives prises dans une ville qui n'est pas en reste d'innovations en matière de politiques urbaines; elle permettrait plutôt d'observer toute l'étendue des possibles en manière de "gouvernance patrimoniale".

[12] "*Red de ciudades de América latina y el Caribe con centros históricos en procesos dinámicos de recuperación*" (14 villes signataires à Lima en 1997; 31 à Mexico en 2000, dont 1 seule en Argentine: Buenos Aires). Il ne s'agit bien sûr que de déclarations de principe, qui doivent être prises avec les réserves qui s'imposent .

Notre engagement prochain dans un programme de recherche comparée sur la centralité dans les métropoles d'Amérique latine, projet présenté en mai 2002 au GIS "Réseau Amérique latine", sous la coordination de Catherine Paquette, pourrait nous ouvrir cette possibilité.

Annexe *- Liste des entretiens réalisés dans le nord-ouest argentin en 1999*

INSTITUTION	CHARGE, SERVICE	DATE
PROVINCE DE TUCUMAN		
Administration provinciale		
Consultant de l'administration provinciale	UNT, Fac. d'architecture et urbanisme	12 juin. 1999
Directrice de planification	Institut du Logement	17 juin. 1999
Employé provincial	*Univdad Ejecutora* (en charge du logement social)	18 juin. 1999
Administration municipale		
Employé municipal	Service de planification urbaine	11 juin. 1999
Chef de *Diseño urbano*	Service de planification urbaine	15 juin. 1999
Employée municipale	Service de planification urbaine	18 juin. 1999
Employée municipale	Ministère public, Service des conseils juridiques	28 juin. 1999
Sous-Directeur	Service de planification urbaine	28 juin. 1999
Administrations ferroviaires		
Ingénieur des chemins de fer	*Ferrocarriles Belgrano S. A.*	17 juin. 1999
Consultant	ENABIEF	17 juin. 1999
Ancien ouvrier ferroviaire	Ateliers de réparation ferroviaire (Tafi Viejo)	19 juin. 1999
Chercheurs, Universitaires		
Géographe, sous-directrice	UNT, Institut d'Etudes Géographiques	10 & 17 juin. 1999
Geographe, ex-Directeur	UNT, Institut d'Etudes Géographiques	10 juin. 1999
Historien	UNT, Fac. d'économie	10 juin. 1999
Historienne (ex-Chef de planification municipale)	UNT, Fac. d'architecture et urbanisme & Institut d'Histoire	11 & 26 juin. 1999
Doctorante en Urbanisme	UNT, Fac. d'architecture et urbanisme & Institut d'Histoire	11 juin. 1999
Doctorante en Histoire	UNT, Fac. d'architecture et urbanisme & Institut d'Histoire	11 juin. 1999
Architecte et consultant administration provinciale	UNT, Fac. d'architecture et urbanisme	12 juin. 1999
Economiste	UNT, Fac. d'économie	16 juin. 1999
Doctorant en Géographie	UNT, Institut d'Etudes Géographiques	19 juin. 1999
Architecte et urbaniste	UNT, Fac. d'architecture et urbanisme	28 juin. 1999
Architecte et urbaniste	UNT, Fac. d'architecture et urbanisme	28 juin. 1999
PROVINCE DE JUJUY		
Administration provinciale		
Chef des achats	Ministère de l'éducation	22 juin. 1999
Ex-Directeur	Service de planification urbaine	23 juin. 1999
Directeur	Service de planification urbaine & Institut du Logement	24 juin. 1999
Administration municipale		
Sous-directrice	Division des études et des projets	22 juin. 1999
Chef de service	Service de planification urbaine	22 juin. 1999
Ex-Directeur	Département du Patrimoine architectural	22 juin. 1999
Conseiller municipal (majorité)	Ex-Chef des travaux publics	23 juin. 1999
Employé municipal	Département du Patrimoine architectural	23 juin. 1999
Directeur	Service de planification urbaine & du logement	24 juin. 1999
Chercheurs, Universitaires		
Historienne	UNJ, Fac. de Sciences humaines et sociales	21 juin. 1999
Historien	UNJ, Fac. de Sciences humaines et sociales	22 juin. 1999
Historien	UNJ, Fac. de Sciences humaines et sociales	22 juin. 1999
Historien	UNJ, Fac. de Sciences humaines et sociales	25 juin. 1999
Anthropologue	indépendant	25 juin. 1999



Vue 1 - *Capilla Santa Barbara*, Monument historique national (Jujuy)



Vue 2 - Façade néo-classique. Université Nationale de Tucuman (Tucuman)



Vue 3 - Ancien *Ingenio* sucrier *Amalia*. Actuel quartier populaire "*Villa Amalia*" (Tucuman)



Vue 4 - Reconversion de la *Casa Tezanos Pinto* en pharmacie (Jujuy)

© clichés Vincent Gouëset (juin 1999), sauf 11 et 14 (Rolando Piñero)



Vue 5 - Ancienne demeure bourgeoise du centre historique, classée et en attente de restauration. Au second plan, un exemple de rénovation verticale (Jujuy)



Vue 6 - Exemple d'un ancien pâté îlot d 'habitation rasé et converti en parking dans le centre historique (Jujuy)



Vue 7 - *Casa Macedonio Graz*. Maison privée classée en attente de restauration. Seule la façade est conservée (Jujuy)



Vue 8 - Ancien restaurant *Livia*. Bâtiment classé en pierre et en brique. Exemple de restauration non conforme à la réglementation (Jujuy)



Vue 9 - Alignement néoclassique du centre historique rompu par le *retranqueo* (façade en retrait à droite de l'image) (Tucuman)



Vue 10 - Siège du Vème Bataillon de l 'Armée de terre, mis en vente (Tucuman)



Vue 11 - Gare *Tucuman Central Cordoba* (Tucuman)



Vue 12 - Gare *Belgrano* (Tucuman)



Vue 13 - Gare *Mitre* (Tucuman)



Vue 14 - Gare *Roca* (Tucuman)



Vue 15 - Gare *Mate de Luna*, en partie occupée illégalement (Tucuman)



Vue 16 - Gare *Muñecas*, occupée illégalement (Tucuman)



Vue 17 - Anciens ateliers de réparation ferroviaire (Tafi Viejo)



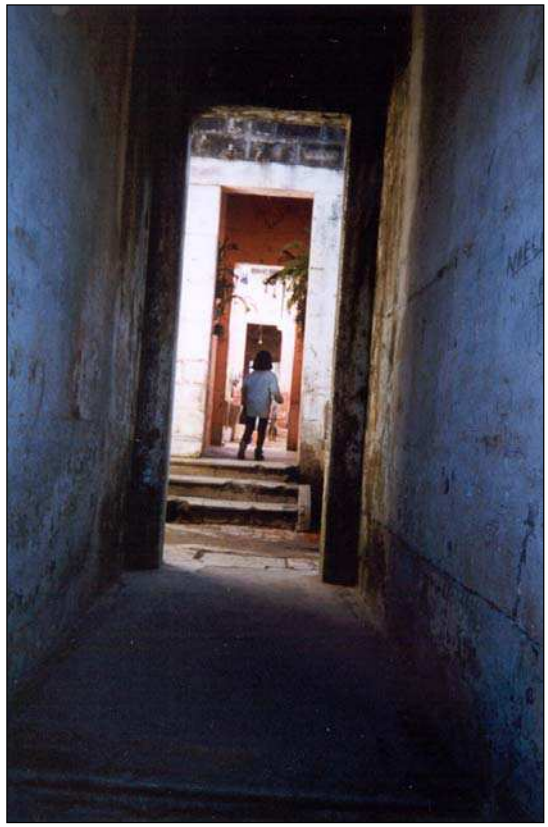
Vue 18 - Gare Centrale (Jujuy)



Vue 19 - Ancien logement de cadre des chemins de fer. Station *Belgrano* (Tucuman)



Vue 20 - Ancien logement ouvrier des chemins de fer (Tafi Viejo)



Vue 21 - Ancien logement ouvrier des chemins de fer. "*Casa chorizo*" (logement collectif pour employés célibataires) (Tafi Viejo)



Vue 22 - Logements illégaux implantés sur une friche ferroviaire (même les wagons sont occupés). Gare *Muñecas* (Tucuman)



Vue 23 - "*El zapatero"* (le cordonnier). Échoppe et logement installés illégalement en bordure de la voie ferrée (Tucuman)



Vue 24 - Bâtiment ferroviaire loué à une entreprise privée. Gare centrale (Jujuy)



Vue 25 - Aménagement d'un "*paseo artesanal*". Extérieur de la gare centrale (Jujuy)



Vue 26 - Reconversion des friches ferroviaires de la Gare *Belgrano* en musée ferroviaire (Tucuman)



Vue 27 - Reconversion des friches ferroviaires de la Gare *Central Cordoba* en centre culturel (Tucuman)



Vue 28 - Utilisation du chantier de restauration de la Gare *Central Cordoba* à usage électoral (Tucuman)



Vue 29 - Plaque commémorant l'inauguration, une semaine avant les élections, du centre culturel *Presidente Sarmiento,* aménagé dans une ancienne centrale thermique (Tucuman)

CHAPITRE 6

UNE APPROCHE DE LA VILLE PAR LES PRATIQUES DE SES HABITANTS

MOBILITES, COMPORTEMENTS RESIDENTIELS ET GESTION URBAINE DANS LES VILLES PETROLIERES DU CASANARE (COLOMBIE)

Nos recherches sur la ville latino-américaine ont longtemps privilégié trois types d'approches: une entrée par la dynamique des systèmes urbains, appréhendés à l'échelle nationale, qui a constitué notamment la problématique centrale de la thèse de doctorat (Gouëset, 1992), et celle du chapitre 1 de ce volume; une entrée par les activités et le développement économique local, également présente dans la thèse, qui n'a pas été reprise dans ce volume car elle a déjà donné lieu à plusieurs publications (*Réf. VII à X du Vol. 2*), et ne fait actuellement l'objet d'aucun programme de recherche; enfin une entrée par l'aménagement du territoire et le jeu des acteurs institutionnels, qui est au cœur de mes programmes de recherche les plus récents, comme en témoignent les chapitres 2 à 5 du présent volume.

Néanmoins ces différentes lectures de la ville, qui privilégient une entrée "par le haut", ne permettent pas de saisir une dimension importante du fonctionnement des espaces urbains, qui est la pratique de la ville par ses habitants, c'est-à-dire une entrée "par le bas". En effet, les populations urbaines peuvent être considérées non comme de simples agents mais comme des acteurs à part entière de la dynamique urbaine, qui contribuent par leur pratiques à construire et à recomposer en permanence la ville: mobilités et choix résidentiels, activités professionnelles, déplacements quotidiens, modes de vie…

Ces pratiques sont difficiles à observer, surtout pour un chercheur travaillant à distance, en raison de contraintes d'ordre méthodologique: elles nécessitent une approche micro-sociale, qui suive précisément le comportement des individus et des ménages. Les outils traditionnels de ce genre d'approche nous étaient peu familiers: enquêtes quantitatives de type démographique, enquêtes qualitatives, de facture plus anthropologique, observation participante…

La participation à un projet collectif et pluridisciplinaire sur trois villes pétrolières de Colombie nous a permis de mettre en pratique ce type d'approche. Il s'agit du programme de recherche dirigé par F. Dureau (IRD) et C. E. Flórez (CEDE, Université des Andes, Bogotá) et intitulé "*Les mobilités spatiales dans les villes de zones d'expansion : les cas de Yopal,*

Aguazul et Tauramena", qui a mobilisé pendant cinq ans (1996-2000) une équipe des chercheurs colombiens et français appartenant à différentes disciplines[1]. Son objectif était d'étudier les processus démographiques (en particulier les comportements migratoires et résidentiels) qui ont accompagné le boom pétrolier dans le département du Casanare (cf. projet 5 du Vol. 1). Les recherches ayant surtout porté, dans un premier temps, sur les pratiques migratoires et les dynamiques urbaines qui en découlaient (habitat, services publics, environnement…), nous avons été sollicité en 1998, avec J.-M. Fournier de l'UMR ESO, pour étudier le contexte régional et économique du développement local, ainsi que le comportement de la société locale (acteurs institutionnels et société civile) face au pétrole. Pour cela, nous avons notamment réexploité les données des enquêtes démographique et anthropologique réalisées en 1996-1997, ce qui nous a permis d'appréhender avec précision les comportements individuels ainsi que les représentations de la population locale (décideurs et citoyens ordinaires) face aux bouleversements récents. Notre étude (Fournier & Gouëset, 2000) a permis de montrer l'importance des décalages qui pouvaient exister dans les comportements, les attentes et les temporalités de chacun, et aussi de relativiser le rôle du pétrole dans les évolutions observées, un rôle central certes, mais qui n'est qu'un facteur de changement parmi d'autres. Ces résultats ont permis à leur tour de faire avancer la recherche collective, en alimentant notamment la synthèse finale du programme (Dureau & Flórez, 2000).

Le volet économique de notre apport personnel à ce programme collectif a déjà fait l'objet de plusieurs publications en France et en Colombie, dont la principale est la référence VIII du Vol. 2. La dimension sociale de notre contribution est développée dans deux références principales, Fournier & Gouëset, 2000 (cf. réf. XV du Vol. 2) et Dureau & Gouëset, 2001 (cf. réf. XVI du Vol. 2). Ce sont les principaux résultats de ce travail, encore inédits en France, que nous allons réinterpréter ici, sous l'angle de notre questionnement sur les pratiques des espaces urbains par leurs habitants.

Bien observées, ces pratiques permettent en effet d'éclairer la question urbaine en Amérique latine sous un jour relativement **nouveau** et **complémentaire** de l'approche institutionnelle et "macro-sociale" qui est celle des chapitres précédents. Elles montrent comment le fonctionnement de l'espace urbain est le résultat d'un **compromis** entre la ville pratiquée par ses habitants et la ville administrée par ses acteurs institutionnels.

Un objectif central et commun aux trois programmes de l'IRD déjà cités était la connaissance des formes de mobilité -résidentielle mais aussi quotidienne- des populations, pour mesurer leur impact sur la production et le fonctionnement de la ville. L'intérêt du Casanare par rapport aux deux exemples précédents est d'envisager le cas de petites villes, qui constituent des espaces à priori moins affectés par la ségrégation socio-spatiale et par les contraintes des transports urbains que des métropoles de la taille de Bogotá ou de Cali, mais qui, du fait de la

[1] Par la suite, nous avons eu l'occasion de suivre une autre recherche mettant en œuvre le même type d'approche, le projet IRD - CIDSE (Université du Valle del Cauca, Cali) intitulé "*Mobilité, identité et urbanisation des populations noires dans le sud-ouest colombien (1996-2001)*". Nous n'y avons pas participé directement, mais nous avons été invités à conclure l'atelier international de synthèse de ce programme (Bondy, IRD, janvier 2001), ce qui nous a permis d'apprécier tout l'intérêt des enquêtes de type biographique ou anthropologique pour la compréhension des dynamiques urbaines et territoriales. Par ailleurs, lorsque nous avons lancé un programme de recherche collectif sur les "dynamiques urbaines dans l'aire métropolitaine de Bogotá" (cf. projet 10 du Vol. 1), nous avons pris connaissance d'un travail plus ancien de nature équivalente, le projet IRD - CEDE (Université des Andes, Bogotá) sur "*Les formes de mobilité spatiale des population de Bogotá et leur impact sur la dynamique de l'aire métropolitaine (1993-1996)*", dont les résultats ont alimenté notre réflexion dans le Chapitre 3 du présent volume.

dynamique engendrée par le boom pétrolier (et avant le pétrole, par les dynamiques agraires), sont très marquées par les flux migratoires et par l'insertion des migrants dans la ville.

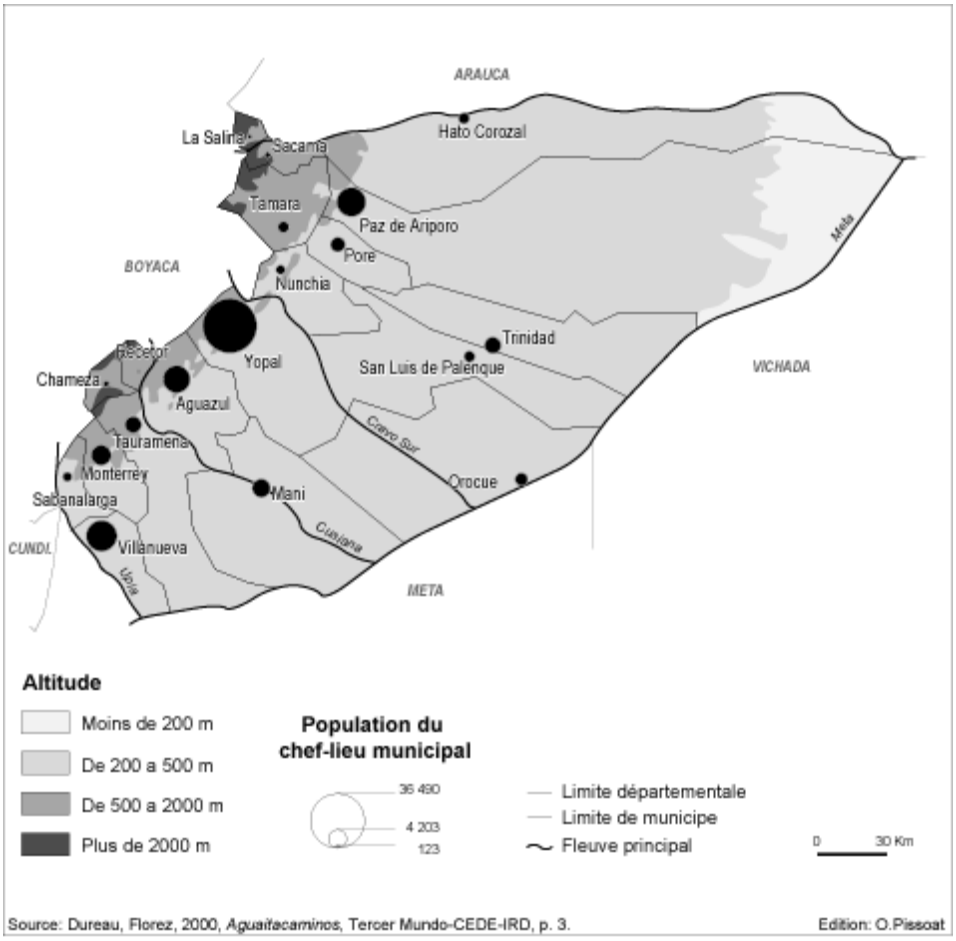
Les trois villes pétrolières du département du Casanare sont des petites villes du piémont oriental des Andes (**Fig. 6.1** & **6.2**), autrefois périphériques, et caractérisées depuis l'essor soudain du cycle pétrolier, au début des années 1990, par un afflux massif de population et une forte croissance. Yopal, la capitale du Département, n'est pas un lieu d'exploitation pétrolière directe (mais seulement d'exploration au moment de l'enquête), mais une ville importante pour l'économie pétrolière: porte d'entrée aérienne de la région, et lieu où sont gérées de nombreuses activités liées au pétrole. Tauramena et Aguazul sont les deux municipes où sont situés les deux plus grands gisement de la région, respectivement Cusiana (le plus important de Colombie), et Cupiagua.

Nous commencerons par présenter ici l'intérêt à la fois théorique et pratique de la question des mobilités résidentielles dans ces villes pétrolières et de leurs conséquences en termes de gestion urbaine, avant d'étudier les caractéristiques de ces formes de mobilité, puis d'envisager les décalages qu'on a pu observer entre la réalité de ces pratiques et la gestion qui en a été faite par les pouvoirs publics, un peu débordés il faut bien le dire par l'ampleur des mouvements de population.

Fig. 6. 1 - Localisation du département du Casanare



Fig. 6. 2 - Organisation de l'espace dans le département du Casanare (1993)



6.1. Les enjeux des pratiques de mobilité spatiale pour la compréhension du fonctionnement des villes en Amérique latine

Sujet classique des études urbaines, la question des **mobilités spatiales des populations**[2], tant les "migrations" au sens premier du terme, c'est-à-dire les changements du lieu de résidence principale, que les déplacements quotidiens, de travail ou de loisirs, ont fait un retour en force dans les sciences sociales à partir du milieu des années 1990 environ. Plusieurs éléments ont contribué à ce retour en force[3]: le constat d'un accroissement rapide des flux de personnes entre villes, dans un contexte de plus en plus mondialisé et un fonctionnement des villes de plus en plus réticulaire, l'idée selon laquelle la conception classique de la ville, physiquement bornée, était progressivement supplantée par le "règne de l'urbain", par essence plus diffus et moins limité dans l'espace (Choay, 1994), ou, pour reprendre une autre figure conceptuelle,

[2] A l'exclusion des mobilités sociales ou professionnelles, qui constituent un autre domaine très vaste des études urbaines, et même si les deux formes de mobilité sont bien sûr liées.

[3] Les synthèses théoriques et conceptuelles sur ce sujet sont désormais nombreuses, trop nombreuses pour qu'on prétende en faire ici un inventaire exhaustif. On se contentera de citer ici Ascher (1988 et nombreuses références postérieures), Bonnet & Desjeux (2000) et Kaufmann (2001), sur lequel on s'est appuyé ici.

qu'une "ville émergente" (Dubois-Taine et Chalas, 1997; Piron, 1997) s'imposait à la conception traditionnelle de la ville, plus fluide, plus réticulaire, et transcendant largement les limites physiques de ses plus lointaines banlieues.

La mobilité accrue des personnes est bien sûr une clé indispensable pour comprendre les mutations urbaines, elle contribue à reconfigurer le fonctionnement de la ville, au point d'en relativiser les concepts d'analyse les plus classiques. Cet engouement pour les mobilités ne répond pas à un simple effet de mode. L'intérêt théorique et les problèmes pratiques que posent les mobilités spatiales en ville ne sont plus à démontrer. Il ne s'agit bien sûr pas ici de reprendre dans son ensemble un débat très vaste, pluridisciplinaire, et parfois contradictoire. D'autant que cette réflexion fait souvent référence au contexte français (ou ouest-européen), où les conditions d'accès au logement et de déplacement en ville se posent en des termes différents des situations latino-américaines: faiblesse relative de l'offre résidentielle locative et du parc de logements sociaux, instabilité professionnelle plus grande des individus, fonctionnement différent des pratiques de cohabitation familiale ou de voisinage, accès individuel à l'automobile plus limité et dépendance accrue des transports collectifs, souvent privés, modification permanente des conditions de circulation et d'accès aux lieux dans un tissu urbain en mutation rapide, par accroissement périphérique et par modification des densités à l'intérieur des espaces urbanisés, etc. De plus, dans les efforts de comparaison internationale qui ont pu être menés récemment[4], l'accent a surtout été mis sur les métropoles et les plus grandes villes, au détriment des villes petites et moyennes.

Dans son inventaire des "zones d'ombres" qui restent à explorer dans la sociologie des mobilités urbaines, Kaufmann (2001: 92-93) pointe avec beaucoup d'à propos plusieurs "*limites à dépasser*": les formes de mobilités sont en général considérées les unes indépendamment des autres, et les interactions entre ces différentes formes ignorées (alors qu'elles fonctionnent en interaction étroite); les études se focalisent souvent sur la géographie des déplacements, et non sur les potentialités de déplacement propre à chaque individu (la "*motilité*"), la temporalité des déplacements, et notamment le calendrier des parcours individuels (rythmes quotidiens, hebdomadaires, annuels, ou en lien avec les grandes étapes du cycle de vie) sont généralement oubliés, enfin le système global des transports (offre multimodale, régulation et forme d'appropriation par les habitants) est insuffisamment exploré.

On ne peut évidemment que souscrire à ce constat, en insistant notamment sur la nécessité de compléter une étude des mobilités par l'observation des flux par une démarche de type biographique, qui se place du point de vue des individus et observe leurs parcours dans la ville. Cette dimension n'est en réalité pas inconnue des démographes, dont certains travaux de ce type ont déjà exploré les répercussions et les interactions des cycles et des modes de vie sur l'espace urbain[5]. Une telle approche permet notamment de dépasser l'obstacle des temporalités, signalé avec justesse par Kaufmann: en se plaçant dans une démarche de type à la fois biographique, sur le long terme, et qualitative, sur les pratiques des habitants à plus court terme, on peut réintroduire avec bonheur cette dimension temporelle.

Dans leur synthèse récente sur le sujet, Dureau, Dupont *et al.* (2000: 8) ont également insisté sur la nécessité de relativiser deux cadres fondamentaux de l'analyse des mobilités: les notions de "résidence" et de "ménage", qui assignent presque toujours, dans les recensements et les statistiques, un lieu de résidence et un foyer unique pour chaque individu, alors que dans les

[4] Lassave & Haumont, 2001, Lévy & Dureau, 2002, et surtout Dureau, Dupont *et al.*, 2000, où l'effort pour appliquer une grille de lecture commune à des villes très différentes, de Moscou à Ouagadougou, en passant par Paris ou Bogotá, est remarquable. Ces trois références ont particulièrement enrichi nos réflexions sur ce chapitre.
[5] Par exemple: Groupe de réflexion sur l'approche biographique, 1999, et Courgeau, 1999.

faits de nombreuses études ont montré, en Afrique et en Amérique latine depuis assez longtemps, et en France plus récemment, que les pratiques obéissaient à des logiques plus complexes de "systèmes résidentiels", qui peuvent voir un même individu partager son existence entre plusieurs lieux de résidence, et de "ménages confédérés", segmentés entre plusieurs lieux de résidence, et regroupant parfois en un même lieu des personnes unies par des liens échappant souvent à une logique famille simple, de type nucléaire ou lignagère.

Enfin une dimension importante des mobilités urbaines mérite d'être ajoutée à la liste qu'on vient d'évoquer: celle de l'action publique. En effet, comme l'ont signalé certains auteurs (par exemple Pradeilles, 2001), la question des mobilités est autant politique que sociale, puisque les pouvoirs publics doivent gérer au quotidien à la fois les flux de déplacement (politique des transports) et les conséquences des mobilités, à petite et à grande échelle (politiques de la voirie, du foncier, du logement, de localisation des infrastructures et des équipements urbains…). Or les décideurs, qui ne perçoivent pas toujours la mobilité comme une entrée claire et pertinente pour comprendre la ville et intervenir sur son fonctionnement[6], n'ont pas toujours une bonne connaissance des pratiques de mobilité de leurs concitoyens, ni de la façon dont ces pratiques s'inscrivent dans un cadre chronologique de long terme et dans un contexte géographique qui dépasse largement le cadre administratif de la ville concernée, des logiques qu'il est important de décrypter pour adapter au mieux la ville aux besoins et aux contraintes réelles de ses habitants.

L'approche de la ville par la mobilité de ses habitants, à une échelle micro-sociale et selon une logique biographique, qui est au cœur de ce chapitre, permet de décrypter sous un jour relativement nouveau -et complémentaire de l'approche institutionnelle qui domine dans les autres chapitres- la question urbaine en Amérique latine. Elle montre que le fonctionnement de l'espace urbain est le résultat d'un compromis entre la ville pratiquée par ses habitants et la ville administrée par ses gouvernants, ce qui permet de relativiser la lecture institutionnelle proposée dans les chapitres 2 à 5.

Différents travaux ont été menés en Colombie, nous l'avons vu en introduction, sur l'impact des mobilités au sens large (migrations de longue distance, changements résidentiels intra-urbains et mouvements pendulaires) dans la dynamique de grandes métropoles comme Bogotá et Cali.

Nous retenons dans le cadre de ce chapitre l'exemple de trois villes pétrolières du Casanare, un département périphérique des *Llanos*, les grandes plaines situées au nord-est du pays. Nous avons eu l'occasion d'étudier ces villes dans le cadre d'un projet collectif et interdisciplinaire mené par l'IRD et le CEDE (Centre d'études sur le développement économique, Université des Andes, Bogotá) entre 1996 et 2000, sous la direction de F. Dureau et C. E. Flórez, sur "la mobilité spatiale dans des villes en phase d'expansion, Yopal, Aguazul et Tauramena" (*cf. Projet 5 du Vol. 1*). Il s'agit de trois petites villes du piémont oriental des Andes, un espace périphérique qui a connu de profonds bouleversements avec la découverte et l'exploitation de gisements pétroliers exceptionnels, au début des années 1990, en commençant par ce qui a été perçu localement et nationalement comme une véritable "ruée vers le pétrole". Ces trois constituent à ce titre une figure paradigmatique du modèle latino-américain de "l'économie d'enclave", où boom minier rime rarement avec développement durable. La période concernée est également intéressante, car c'est l'époque où se sont posés, dans les petites villes et les espaces périphériques de Colombie, les problèmes d'application des réformes de la décentralisation, dans un contexte où, traditionnellement, les pouvoirs locaux étaient faibles.

[6] Comme l'a montré par exemple Lulle (2001) à propos de Bogotá.

L'objectif principal du projet était d'étudier les mobilités spatiales et professionnelles des personnes dans les villes pétrolières, et l'impact de ces mobilités sur la dynamique urbaine: démographie, urbanisme, développement local… On retiendra ici deux aspects au cœur de la problématique de ce chapitre:

- L'étude des formes de mobilités dans des villes en phase d'expansion pétrolières, à travers l'observation des pratiques migratoires, professionnelles et résidentielles des habitants;
- la perception de ces mobilités par les pouvoirs publics locaux et leurs conséquences sur la gestion urbaine, dans un contexte d'apparente "prospérité pétrolière".

Le programme CEDE-IRD a donné lieu à de nombreuses publications, dont plusieurs références personnelles signalées en introduction. Les références les plus importantes sont indiquées au fil du texte et/ou en bibliographie. Le projet a reposé notamment sur trois enquêtes qui constituent, en plus des recensements, les principales sources d'information:

- une enquête démographique, quantitative, sur la mobilité spatiale, réalisée entre août et novembre 1996 sur 2057 ménages des trois villes et les logements correspondants;
- une enquête anthropologique, qualitative, réalisée en février-mars 1997, qui permet de reconstituer, à partir de 144 entretiens, le parcours de vie de 167 personnes;
- une enquête environnementale réalisée entre août et novembre 1996 auprès de personnes ressources, portant sur la genèse des et les conditions de vie dans les différents quartiers.

Toutes les idées développées dans ce chapitre proviennent des trois enquêtes, des publications qui en ont été tirées, des observations faites lors d'une mission de terrain en janvier-février 1998, et de l'exploitation de diverses sources secondaires. Par commodité d'écriture et par égard pour le lecteur, les chiffres, les faits et les sources précises qui étayent notre propos n'ont pas toujours été cités en détail. Ils sont vérifiables en consultant les principales publications du programme, référencées au fil du texte et en fin d'ouvrage.

6.2. La mobilité dans les villes pétrolières du Casanare. Les pratiques migratoires, professionnelles et résidentielles des habitants d'une zone en phase d'expansion rapide.

6.2.1. Un contexte régional original: des petites villes périphériques touchées par l'essor pétrolier.

Le Casanare est un département des plaines orientales de Colombie, les *Llanos*, une région de savanes située sur le piémont oriental de la cordillère des Andes (**Fig. 6.1** et **6.2**). C'est historiquement une région périphérique, faiblement peuplée, tournée vers l'agriculture. Cette région, mal reliée aux principaux foyers de peuplement colombiens (Bogotá est pourtant à moins de 200 km), a connu à partir des années 1960, un important mouvement de colonisation agraire et de peuplement: la population du Casanare a triplé entre les recensements de 1964 et 1993, passant de 67 000 à 211 000 habitants. L'économie locale est longtemps restée peu diversifiée, tournée essentiellement vers l'élevage extensif et les cultures de plantations sur le

piémont et le long des rivières. Le secteur agricole représentait encore les deux tiers du PIB départemental en 1985, ce qui n'a toutefois pas empêché la croissance de petites villes en situation de piémont, en particulier Yopal, la capitale, qui est passée de moins de 4 800 hab. en 1973 à 16 400 en 1985.

Tout a changé brusquement avec l'apparition du pétrole. Les abondants gisements de Cusiana (municipe de Tauramena) et de Cupiagua (municipe d'Aguazul), identifiés dès les années 1980, ont été progressivement exploités à partir du début des années 1990. Ils représentent aujourd'hui le tiers environ de la production pétrolière colombienne. Le véritable "boom pétrolier" (*bonanza*) qui a affecté le département dans les années 1990 est spectaculaire, mais n'a donné lieu à aucune activité de raffinage ou de transformation industrielle sur place. Le pétrole brut est transporté vers des complexes pétrochimiques situés à l'extérieur de la région, ou directement vers les ports exportateurs, ce qui, localement, limite considérablement les effets "industrialisants" du pétrole, et renforce le caractère "enclavé" de son exploitation. Néanmoins, l'économie du Casanare s'en est trouvée radicalement transformée, avec une croissance spectaculaire du PIB départemental, un déclin de l'agriculture (qui ne représentait plus que le cinquième du PIB départemental en 1993) au profit des activités minières (plus de la moitié du PIB) et de l'ensemble des activités induites par le cycle pétrolier: commerce, hôtellerie-restauration, transports, services divers…

Tab. 6.1 - La croissance des villes pétrolières du Casanare jusqu'en 1996

Ville	**Année**	**Population totale** *(habitants)*	**Taux de croissance annuel moyen**	**Année**	**Périmètre urbanisé** *(hectares)*
Yopal	1973	4 846	-	1955	30
	1985	16 351	10,1 %	1979	107
	1993	36 490	10,0 %	1993	478
	1996	43 159	6,6 %	1996	620
Aguazul	1973	2 745	-	1970	29
	1985	5 060	5,1 %	1989	85
	1993	9 367	7,7 %	1996	223
	1996	10 943	5,6 %		
Tauramena	1973	661	-	1970	4
	1985	1 016	3,6 %	1976	10
	1993	2 873	13,0 %	1992	26
	1996	7 047	32,0 %	1996	40

Source: Dureau & Flórez, 2000. DANE, Recensements de population ajustés de 1973, 1985 et 1993. Enquête démographique CEDE-IRD, 1996 (population résidant en permanence uniquement). Flórez, Dureau & Maldonado, 1998 (périmètre urbanisé).

L'impact du pétrole n'a pas été seulement économique, mais aussi démographique, avec un formidable afflux migratoire vers les villes pétrolières, dont la croissance a été spectaculaire: Tauramena est passé de 1 000 hab. en 1985 à 2 900 hab. en 1993, et 7 000 hab. lors de l'enquête démographique CEDE-IRD réalisée en 1996. Sur la même période Aguazul est passé de 5 100 hab. à 9 400 puis 10 900 hab., et Yopal de 16 400 hab. à 36 500 puis 43 200 hab. Cette accélération rapide des rythmes de croissance, sur une période très courte, en phase avec les étapes successives de l'exploitation pétrolière, n'a pas manqué de provoquer d'importantes mutations dans la structure démographique et les caractéristiques

socioculturelles de la population, dans la configuration de l'espace urbain, dans les conditions de vie (et notamment d'accès aux services collectifs) de ses habitants, et dans les conditions même de la planification urbaine, désormais "dopée" par l'apport massif des *royalties* pétrolières, mais qui a dû résoudre les nombreux problèmes posés par l'afflux massif de populations migrantes sur une très courte période.

6.2.2. Des villes construites par l'immigration

Les chiffres spectaculaires d'accroissement de la population qu'on vient d'évoquer entre 1993 et 1996, dates qu'on peut en gros assimiler au début et à l'apogée du cycle d'exploitation pétrolière, doivent tout d'abord être replacés dans un contexte régional où la mobilité était déjà forte avant le pétrole, et où, même au plus fort de son exploitation pétrolière, d'autres facteurs contribuaient rendre les populations mobiles. Le processus de colonisation agraire qui a affecté l'ensemble du piémont *llanero* et des basses terres orientales a fait de toute cette zone un pôle très attractif depuis les années soixante, en même qu'une région instable pour les migrants, du fait du caractère très conflictuel de la colonisation agraire, et de la précarité des conditions de vie des colons. Si l'ensemble des indicateurs qu'il est possible de calculer sur les migrations depuis 1973 (poids des immigrants dans la population totale, solde migratoire départemental ou municipal, migration par rapport au lieu de naissance ou au lieu de résidence cinq ans plus tôt…) indiquent l'ampleur de l'afflux migratoire dans le Casanare, il est vrai que les flux d'émigration sont également nombreux (Mesclier & Gouëset, 1999: 67). En 1993 d'ailleurs l'immigration n'était pas plus importante à Yopal, Aguazul ou Tauramena que dans le reste de la région: la proportion de personnes nées en dehors du municipe y était respectivement de 54, 58 et 52%, contre 48% en moyenne pour le Casanare, et 54% pour l'ensemble des *Llanos* (Fournier & Gouëset, 2000: 15).

Ces villes étaient donc déjà des villes de migrants avant le cycle pétrolier, et les flux migratoires observés depuis ne sont pas tous liés au pétrole: l'instabilité des cycles de production agricole et les conflits liés à la propriété agraire alimentent aujourd'hui encore des mouvements très nombreux, souvent dans les villes situées à proximité (on a vu dans le Chap. 1 qu'il s'agissait là d'un moteur de la croissance de nombreuses petites villes colombiennes), et de façon plus générale l'insécurité qui frappe l'ensemble du département, un des plus violents du pays, est la source de nombreux déplacements, qui ne sont pas directement liés au pétrole (Fournier & Gouëset, 2000: 38-43).

Néanmoins, les enquêtes CEDE-IRD ont permis d'étudier en détail l'ampleur du processus migratoire dans les villes pétrolières du Casanare, lié au pétrole ou non, et permis de combler certaines lacunes dans la connaissance des migrations en Colombie, dues notamment aux insuffisances des sources habituellement exploitées sur le sujet. En effet les données les plus simples et les plus couramment utilisées pour étudier les migrations sont celles des recensements de population, qui présentent plusieurs limites d'ordre méthodologique:

- elles ne se réfèrent qu'au "lieu de résidence habituel", ce qui exclut toutes les pratiques de multi-résidence des personnes qui alternent leur vie entre plusieurs logements, quelle que soit la raison de ces pratiques, généralement liées (mais pas toujours) à l'éloignement géographique entre le lieu de travail principal et le lieu de résidence principal de la famille des migrants (ou d'une partie de celle-ci). Or, ces pratiques sont fréquentes en Colombie, et notamment dans ces villes pétrolières, où les cas rencontrés

de migrations "circulaires" (répétées de façon cyclique) ou "itinérantes" (sans répétition régulière) entre deux ou plusieurs lieux de résidence principale sont nombreux: on parle alors de "système résidentiel", bi ou multipolaires (Dureau, 2002).

- autre limitation tout aussi sérieuse, ces données ne considèrent, en dehors du lieu de résidence à la date du recensement, que deux autres étapes dans la vie des migrants, le municipe de naissance et le municipe où ils habitaient cinq ans auparavant (question posée uniquement aux recensements de 1985 et 1993), à l'exclusion de toute autre étape éventuelle dans la vie des personnes recensées.
- enfin elles se réfèrent uniquement aux individus, sans tenir compte du parcours des autres membres du ménage qui résidaient avec eux à l'une ou l'autre aux dates envisagées.

L'enquête démographique -ou "enquête quantitative"- réalisée dans les villes pétrolières du Casanare a permis de combler ces lacunes, en prenant en considération tous les lieux de résidence potentiels (y compris les hôtels, ou les hébergements à titre onéreux ou gratuit dans le logement privé de personnes sans lien de parenté avec les individus recensés), en affectant plusieurs lieux résidentiels aux personnes enquêtées quand il y avait lieu, en considérant la totalité de leurs étapes migratoires depuis la naissance, et en suivant également le parcours des autres membres de leur ménage (Flórez & Dureau, 1996).

Les enseignements de cette enquête, réalisée en 1996, associés aux résultats des recensements antérieurs (1973, 1985 et 1993) ont fait l'objet de plusieurs publications en Colombie, mais restent encore inédits en France. Ils sont exposés en détail dans deux références essentielles (Flórez, Dureau & Maldonado, 1997 et Dureau & Flórez, 2000), et sont résumés dans Dureau & Gouëset (2001). En s'appuyant surtout sur cette dernière référence, on se contentera d'en rappeler ici les principaux résultats:

- le cycle pétrolier a provoqué une intensification des flux migratoires, en particulier les flux de longue distance. On a déjà cité l'ampleur de ces flux, surtout au cours des trois années qui ont précédé l'enquête de septembre 1996, et qui correspondent au développement des activités d'extraction pétrolière: un gain net de 6700 habitants à Yopal entre 1993 et 1996, 1600 à Agazul, et 4200 à Tauramena, ville dont la population s'est multiplié par 2,5 entre les deux dates, avec un taux annuel de croissance de 32% entre les deux dates (sans doute une record en Colombie) La population est arrivée en masse, et de tout le pays: les flux d'origine proche (Casanare et Boyacá), continuaient de dominer en 1996, comme lors des trois recensements antérieurs, le flot des migrants, mais l'immigration provient de tout le territoire colombien, avec cependant un principe de sélectivité en fonction de la distance d'origine, ainsi qu'une sur-repésentation sensible des migrants originaires de Bogotá et de la région caraïbe.
- Ces flux ont fonctionné très largement sur le base de réseaux d'information et de solidarité très diversifiés (Fournier & Gouëset, 2000: 93-103): réseaux professionnels, formels (comme les employés des compagnies pétrolières) ou informels (cas des ouvriers temporaires du pétrole ou des prostituées par exemple), réseaux familiaux, réseaux de voisinage ou de "*paísanos*" (ressortissants d'un même lieu géographique), réseaux confessionnels parfois (cas des groupes évangélistes), réseaux politiques et associatifs… Certes, tous ces réseaux n'ont pas la même "efficacité", mais l'appartenance ou non à un réseau a souvent été un facteur favorisant ou défavorisant au contraire les conditions d'insertion professionnelle et résidentielle des immigrants sur place, comme l'ont amplement confirmé les résultats de l'enquête qualitative CEDE-IRD.

- Il s'agit de flux sélectifs par sexe et par âge, conformément aux tendances observées ailleurs en Amérique latine, avec une sur-représentation, parmi les migrants, des hommes en âge de travailler, et notamment ceux bénéficiant déjà d'une expérience professionnelle ou d'un niveau d'étude élevé (classe 30-44 ans), condition souvent requise pour accéder aux différents segments (plus ou moins qualifiés) de l'emploi pétrolier. L'indice de masculinité diminue pourtant de façon un peu inattendue dans les trois villes entre 1993 et 1996. Cet apparent paradoxe s'explique par le jeu combiné de trois facteurs (Dureau & Flórez, 2000): s'agissant depuis longtemps de villes de migrants, où l'activité était en grande partie liée au secteur agricole avant le pétrole, l'indice de masculinité était déjà élevé; de nombreux travailleurs migrants ont fait venir leur famille sur place (une installation souvent non définitive, mais qui a été enregistrée lors de l'enquête de 1996); enfin une catégorie de travailleuses migrantes a contribué à elle seule, sur des effectifs totaux qui restent assez faibles, à faire baisser l'indice de masculinité: les prostituées, qui suivent elles aussi les chantiers du pétrole à travers le pays, comme les "*malleros*", les ouvriers du pétrole (Hoyos & Salazar, 1997a).
- On assiste à une augmentation des pratiques migratoires complexes, souvent cycliques. L'enquête quantitative CEDE-IRD de 1996 a établi que 8,5% de la population des villes pétrolières n'avait pas de résidence permanente sur place (et aurait été à ce titre exclue d'un recensement de population), et qu'une part importante de la population (11% à Aguazul, 15% à Yopal et 18% à Tauramena) partageait sa vie entre plusieurs lieux de résidence. La moitié de ces "multi-résidents" (et un peu plus à Tauramena) étaient des travailleurs du pétrole, partageant leur temps entre leur lieu de travail principal dans les villes du Casanare et leur lieu d'origine (souvent, mais pas toujours, le lieu où continue de résider leur foyer), sans perspectives d'installation durable sur place. L'autre moitié constitue un ensemble composite intéressant: pour une part des migrants attirés par "l'odeur du pétrole" mais n'ayant pas réussi à trouver une insertion dans le marché de l'emploi pétrolier, ou des personnes ayant délibérément choisi de travailler dans les activités induites par le pétrole (prostituées, sous-traitants, commerçants, propriétaires des personnels des nombreux établissement d'hôtellerie-restauration…), ou encore, et c'est important car cela permet de voir que le boom pétrolier n'a pas totalement oblitéré ce qui était le mode de fonctionnement de la région antérieur (et qui continue d'exister) des personnes qui avaient déjà des pratiques de multi-résidence avant le pétrole, notamment tous les travailleurs des filières agro-pastorales industrielle (petits et grands propriétaires, salariés…), qui partagent assez logiquement leur temps entre leur lieu de travail, souvent dans la partie rurale du Casanare, et les villes proches, où résident souvent leur famille et où ils peuvent accéder à tous les biens et services dont ils sont dépourvus en campagne. L'aggravation de l'insécurité dans l'ensemble du département au cours des années 1990 a amplifié cette segmentation résidentielle entre le lieu d'activité agricole, où le danger est plus grand (surtout pour les propriétaires terriens) et la ville, a priori plus sûre (Fournier & Gouëset, 2000).
- Enfin il s'agit de flux dont l'ancrage local est ténu, et dont une grande partie est réversible. Les caractéristiques des emplois pétroliers, en général de courte durée (*cf. infra 6.2.3*), contribuent à accentuer le caractère circulaire des migrations, et à limiter l'attachement des populations migrantes aux villes du Casanare. Cette instabilité résidentielle n'est d'ailleurs pas le seul fait des travailleurs du pétrole, mais concerne l'ensemble des migrants, y compris ceux, "unipolaires", qui n'avaient qu'une résidence au moment de l'enquête, et qui sont susceptibles de repartir facilement. De nombreux migrants, gardent un fort ancrage

familial, affectif ou même professionnel en dehors de la zone pétrolière[7], avec un souvent un mode de fonctionnement des familles qu'on a pris l'habitude de désigner sous le terme de "ménages confédérés", segmentés entre plusieurs lieux de résidence (Balán et Dandler, 1987, cités par Dureau, Dupont *et al.*, 2000). Une manifestation très concrète de ce phénomène est la pratique des "*remesas*", l'envoi d'argent aux membres de la famille restés au loin. Selon l'enquête quantitative, 32% des personnes ayant de la famille à l'extérieur, y compris parmi les population les plus modestes, déclaraient lui envoyer régulièrement ou occasionnellement une somme comprise entre l'équivalent de 2,2 à 6,5% de leurs revenus mensuels (Flórez, Dureau & Guzman, 1998: 63-64).

6.2.3. Des conditions très inégales d'accès à l'emploi

Le *boom* du pétrole et l'apparition de nombreux emplois bien rémunérés dans les activités extractives ont donné un peu vite une image illusoire d'emploi et d'argent faciles, tant à l'extérieur de la région qu'après des populations locales. La situation du marché de l'emploi est loin en réalité d'être aussi souriante, comme en ont fait l'expérience de nombreux travailleurs restés en marge de la *bonanza petrolera*.

Les emplois "pétroliers", c'est-à-dire directement liés au pétrole, sont certes nombreux, même s'ils restent minoritaires dans le bassin d'emploi local: ils représentaient respectivement 52%, 19% et 12% du volume total des emplois à Tauramena, Aguazul et Yopal en 1996 (Dureau & Flórez, 2000: 218). Ils s'agit d'emplois très variés, qui incluent toutes les activités liées à la prospection et à l'exploitation du pétrole, ainsi que tous les services d'encadrement et de logistique qui en découlent directement. La gamme des fonctions concernées est donc très étendue: ingénieurs et personnels d'encadrement, techniciens, employés administratifs, agents de service, ouvriers qualifiés, ouvriers non qualifiés[8], sous-traitants et prestataires de services… Elles correspond donc à des situations professionnelles et des niveaux de rémunération très disparates. Tous ces emplois ont néanmoins en commun d'être mieux rémunérés que les emplois non pétroliers: à catégorie d'emploi équivalent, les salaires pétroliers sont entre 1,3 et 2,3 fois plus élevés que les autres (*Ibid.*: 229). Une situation qui n'est pas sans déstabiliser l'ensemble du marché local de l'emploi, en détournant certains segments de la main-d'œuvre non pétrolière vers les emplois pétroliers (ce qui provoque, dans certaines branches comme le salariat agricole ou les employés du commerce et de la restauration, des effets de pénurie temporaire), et en exerçant une pression générale à la hausse des salaires.

Malgré cet avantage salarial, le marché des emplois pétroliers présente un double inconvénient: il est relativement fermé à la main-d'œuvre locale, et il est très instable dans le

[7] Notamment tous ceux, jeunes adultes et chefs de ménage, qui ont pris la décision de migrer seuls dans la zone pétrolière, laissant le reste de leur famille derrière eux. La précarité de l'emploi pétrolier et la médiocrité des conditions de vie sur place (notamment les logements et le secteur éducatif) ont découragé de nombreux migrants de regrouper leur famille sur place.

[8] Une catégorie qui se distingue dans les cycles du pétrole en Colombie avec la figure classique des nombreux "*malleros*" [*littéralement*: ceux qui attendent d'être recrutés derrière la "maille", la grille d'enceinte des chantiers pétroliers], les ouvriers non qualifiés et néanmoins spécialisés dans les emplois pétroliers, qui se déplacent en suivant les chantiers travers tout le pays, et parfois même à l'étranger, où ils ne décrochent en général que des emplois temporaires et précaires, que leur expérience dans le secteur pétrolier, et leur organisation en réseaux de solidarité plus ou moins structurés leur permettent de renouveler avec une certaine régularité toutefois.

temps. En effet, les *Casanareños* éprouvent les plus grande difficultés à accéder aux emplois pétroliers pour deux raisons essentiellement:

- tout d'abord le niveau de formation et l'expérience professionnelle de la main-d'œuvre locale, dans une région restée majoritairement agricole jusqu'à la veille du boom pétrolier, sont inadaptés aux besoins spécifiques de cette branche d'activité;
- ensuite les systèmes de recrutement de la main-d'œuvre fonctionnent selon une logique qui est plus nationale (et sectorielle) que régionale, surtout pour les emplois les plus qualifiés, pour lesquels la main-d'œuvre est essentiellement recrutée à l'extérieur, au siège social des entreprises notamment, qui est souvent situé à Bogotá. Pour l'ensemble des emplois pétroliers, mais de façon plus systématique pour les moins qualifiés, les effets de réseau jouent énormément[9], comme le montrent de nombreuses sources et témoignages (Fournier & Gouëset, 2000: 94-97): réseaux d'information sur les besoins de main-d'œuvre au jour le jour, qui fonctionnent de façon informelle et à l'échelle de tout le pays entre travailleurs déjà insérés dans les circuits de l'emploi pétrolier, réseaux de solidarité matérielle pour l'accueil et le séjour sur les chantiers pétroliers, en général totalement inconnus des travailleurs migrants.

Les initiatives qui ont été prises pour contrer cette fermeture de l'emploi pétrolier aux populations locales ont eu peu d'effet. Sous la pression des revendications sociales, le système des "CILA" (*Centros de Información Laboral*) a été mis en place conjointement par le Ministère du travail, le SENA (*Servicio Nacional de Aprendizaje*), les mairies et les entreprises pétrolières[10]. Ces centres d'information et de recrutement de la main-d'œuvre fonctionnent de fait comme des "bourses d'emploi" (Hoyos & Salazar, 1997a), auprès desquelles les entreprises délèguent, quand elles le souhaitent, une partie de leur recrutement - ou plutôt de leur "pré-recrutement", les entreprises gardant au final le dernier mot pour les embauches. Le but est de rationaliser la gestion du personnel pour l'ensemble des activités pétrolières, très variées et très segmentées, en mettant en adéquation l'offre et la demande de main-d'œuvre, et de "Casanariser" (pour reprendre une formule souvent employée sur place) au maximum son recrutement. Cette dernière mission, si on en croit les nombreuses critiques formulées dans l'enquête qualitative CEDE-IRD ou auprès des interlocuteurs rencontrés sur place, n'a été que très imparfaitement remplie, en partie pour cause de dysfonctionnement de l'institution même (les critiques sur sa "politisation" et sa dérive clientéliste étant nombreuses), et en partie du fait de l'inadaptation de la main-d'œuvre locale aux besoins des entreprises.

L'instabilité des emplois pétroliers demeure un autre problème. Afin de limiter la masse salariale et les contraintes liées à la gestion du personnel, les grandes entreprises pétrolières ont peu de salariés directs bénéficiant d'un emploi stable. *La plus grande partie du personnel est recrutée par des entreprises sous-traitantes, et surtout, sous forme de contrats de courte durée, éventuellement renouvelables après une période sans activité*. Cette gestion "segmentée" des emplois, qui est en partie une réponse à la législation colombienne (laquelle impose d'établir des contrats d'embauche d'un an minimum au delà de 60 jours de travail), a pour objet principal de maintenir la plus grande souplesse dans la gestion de la main-d'œuvre, car l'exploitation pétrolière est une activité soumise à de nombreux aléas. On la retrouve dans toutes les catégories d'emplois, des charges les plus hautement qualifiées et rémunérées jusqu'à celles des *malleros* et du personnel de service élémentaire. Les contrats les plus

[9] Sans aller jusqu'au système quasiment institutionnalisé de "corporatisme syndical" et de cooptation systématique qu'on rencontre au Mexique, et qui a été décrit par M.-F. Prévôt Schapira (1997: 67-71).
[10] Les quatre entreprises principales, ECOPETROL, British Petroleum, Total et Triton, étant regroupées localement au sein de la "*Asociación Santiago de las Atalayas*".

courants sont de 28; 30 ou 45 jours (mais ces délais peuvent varier), et sont suivis de périodes chômées avant une éventuelle réembauche. Les enquêtes qualitative et quantitative CEDE-IRD ont permis d'établir que durant cette période, les employés quittent souvent la région, pour retourner vers leur lieu d'origine ou le lieu de résidence principale de leur famille, quand celle-ci n'est pas sur place. Les emplois pétroliers sont donc mieux rémunérés que les emplois non pétroliers, mais aussi beaucoup plus instables, ce qui contribue à amplifier la faible intégration locale des travailleurs pétroliers.

En résumé, les discours et les représentations sur l'emploi pétrolier oscillent entre deux extrêmes (Fournier & Gouëset, 2000: 97): le mythe d'un emploi abondant et facile, qui motiverait de nombreux migrants affluer vers la zone pétrolière sans véritable connaissance de la réalité du marché du travail ni guère de possibilité d'accéder à l'emploi pétrolier (discours fréquent auprès des élus notamment, qui ne repose d'ailleurs sur aucune connaissance approfondie des processus migratoires), et celui, pessimiste, d'un rêve difficilement accessible, car fermé à ceux qui ne bénéficieraient pas de réseaux ou de voie privilégiée pour y accéder, par l'intermédiaire de connaissances, de "*palanca*" (recommandation), de soutien politique ou de contact professionnel au sein des entreprises... (discours très répandu parmi les populations modestes, notamment dans deux catégories pourtant opposées, les "autochtones" et les migrants récents faiblement qualifiées, qui ont l'impression -souvent justifiée d'ailleurs- que la *bonanza petrolera* n'est "pas pour eux"…)

A côté des emplois pétroliers directs, on trouve également, par un effet d'entraînement très classique, de nombreux emplois indirects dans toutes les branches qui ont bénéficié du boom pétrolier: la construction (un cinquième des actifs dans les trois villes en 1996), le commerce et la restauration-hotellerie (un sixième des emplois à Yopal, où transitent de nombreuses personnes travaillant directement ou indirectement pour le pétrole, et un dixième à Aguazul et Tauramena), les transports (avec de très nombreux flux de personnes et de charge entre les différents sites pétroliers et les villes où logent la plus grande partie de la main-d'oeuvre), les services personnels[11], etc.

L'impact du pétrole sur le bassin d'emploi des trois villes étudiées est donc considérable, car il a stimulé l'ensemble de l'économie locale et va bien au delà des emplois strictement pétroliers (Gouëset, 1999), sans oblitérer toutefois les structures de l'emploi pré-pétrolier (agriculture, petite industrie agro-alimentaire et artisanat, commerce et services locaux).

Ce n'est pas seulement le marché de l'emploi, mais l'ambiance générale qui est gagnée, dans les villes pétrolières du Casanare par le sentiment généralisé qu'il faut "profiter du dernier quart d'heure", le "*cuarto de hora*", une expression populaire colombienne qui invite à profiter de l'instant présent face aux incertitudes de l'avenir, et ici au caractère éphémère du boom pétrolier (Hoyos & Salazar, 1997a). Ce sentiment est omniprésent dans les entrevues de l'enquête qualitative CEDE-IRD (*Ibid.*), et se retrouve dans les pratiques de habitants de la région, qu'ils soient migrants ou non.

[11] Dont une catégorie qui a été bien identifiée par l'enquête qualitative CEDE-IRD (Hoyos & Salazar, 1997), celle des prostituées, très nombreuses dans les trois villes et en particulier à Tauramena, même si on en ignore le poids relatif dans la main-d'œuvre féminine, sans doute important. Travailleuses informelles très mobiles, les prostituées sont pour la plupart d'origine extérieure à la région, et suivent les chantiers du pétrole -et en particulier les *malleros*- à travers tout le pays. Le roman de Laura Restrepo, *La novia oscura* (1999), inspirée de la vie de ces femmes dans les villes pétrolières, en trace une chronique à la fois très vivante et très pertinente.

6.2.4. Pratiques résidentielles et conditions d'hébergement

Le boom pétrolier et l'afflux migratoire ont stimulé l'économie locale, et notamment le secteur de la construction, avec l'édification d'un nombre record de nouveaux logements au cours des dernières années (plus du tiers des ménages enquêtés en 1996 vivaient dans un logement construit depuis moins de cinq ans), qui donne au visiteur extérieur une franche impression de "ville-champignon", surtout à Yopal (**Vues 10** à **15**). En témoigne la progression spectaculaire du périmètre urbanisé des trois villes pétrolières, qui apparaît sur la **Tab. 6.1** et sur les **Fig. 6.3.a** à **6.5.a**.

On ne s'attardera pas ici sur le mode de production des logements, très varié, et qui a beaucoup évolué avec le temps: alors que l'appropriation d'espaces "vierges" ("*baldíos*") et l'initiative publique, surtout municipale, étaient importantes dans les années 1960 et 1970, le rôle de l'Etat a perdu progressivement de l'importance dans les années 1980 et 1990, surtout à partir du moment où l'essor pétrolier a accru la pression foncière. Deux mécanismes ont alors pris le relais: la promotion immobilière privée pour le marché formel et les segments supérieurs de la population, l'urbanisation pirate et l'autoconstruction pour les classes populaires (**Fig. 6.3.b** à **6.5.b** et Annexe photographique).

Mais la production de logements neufs n'a pas suffit, au cours du dernier cycle de croissance, à répondre convenablement aux besoins de la population sur place, dont une partie d'ailleurs, multi-résidente et attirée sur place par l'activité pétrolière, ne souhaite pas s'installer à long terme et cherche moins à trouver un logement "standard" qu'à limiter ses coûts d'hébergement sur place, se contentant pour cela de conditions d'hébergement parfois très rudimentaires. De façon générale, par choix ou par contrainte, les conditions de logements dans les villes du Casanare se sont dégradées, tant pour les populations d'origine que pour les immigrants, et on a vu apparaître des pratiques résidentielles complexes, parfois inattendues (et méconnues des pouvoirs publics), qui sont autant de réponses et de stratégies individuelles face aux bouleversements introduits par la nouvelle conjoncture pétrolière.

Premier dilemme: l'accès au logement. Contrairement à la situation nationale, où la location joue un rôle minoritaire dans le marché du logement et tend à diminuer sur le long terme, les villes pétrolières se caractérisent par l'importance relative et la progression des logements en location entre 1973 et 1993 (**Tab. 6.2**). Ils étaient nombreux à Yopal et Aguazul dès 1973, ce qui est un signe du caractère déjà très mobile de la population locale avant le cycle pétrolier, et ils ont partout progressé en 1993 et 1996, au point de représenter à cette date la moitié environ du parc de logements.

Cette évolution est bien sûr liée à la conjoncture pétrolière: en 1996, les deux tiers des migrants installés récemment étaient locataires. Le boom pétrolier a provoqué une pénurie de logements et multiplié les solutions de fortune, comme la sous-location de pièces et de petits logements dans les unités d'habitation préexistantes, et qui voit logiquement de nombreux migrants, ne souhaitant pas s'installer durablement ni investir dans l'immobilier, opter pour une location, de préférence à moindre prix, plutôt que d'accéder à la propriété. De même, la progression rapide des "autres solutions" d'hébergement entre 1993 et 1996 traduit essentiellement la multiplication des constructions illégales sur des terrains en général usurpés, qui sont -sauf exception- autant de quartiers précaires de type "bidonville", bâtis à la va-vite, comme Puente Cusiana (**Vue 4**) ou le "Barrio Chino" (**Vue 5**) à Tauramena, El Porvenir à Aguazul (**Vue 2**) ou La Esmeralda à Yopal (**Vue 10**).

Tab. 6.2 - Statuts et types de logements particuliers (1973-1996)

	Yopal			Aguazul			Tauramena		
	1973	1993	1996	1973	1993	1996	1973	1993	1996
Statut du logement									
Propriété	47.5	50.2	44.7	54.1	54.6	48.5	67.0	43.4	29.6
Location, sous-location	44.1	47.7	50.5	40.4	42.9	43.2	21.7	54.4	56.1
Autre cas (usufruit, occupation illégale…)	8.4	2.1	4.7	5.5	2.5	8.3	11.3	2.2	14.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Type de logement									
Maison	94.6	80.1	56.9	96.3	74.8	63.1	99.2	85.6	34.0
Appartement	2.4	7.1	15.6	2.7	5.4	10.8	0.0	0.5	18.4
Pièce unique	1.7	12.1	26.5	0.6	16.6	25.7	0.8	10.4	47.5
Autre	1.3	0.7	1.0	0.4	3.2	0.4	0.0	3.5	0.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: Dureau & Flórez, 2000. Calcul à partir des recensements de population ajustés de 1973 et 1993. Enquête démographique CEDE-IRD, 1996 (population résidant en permanence uniquement). Information se référant aux logements en 1973 et 1993, et aux ménages en 1996.

Conséquence logique de cette évolution, la nature des logements a subi une évolution spectaculaire entre 1993 et 1996 (**Tab. 6.2**), avec la progression des appartements et surtout des pièces uniques (qui représentent plus du quart des logements désormais à Yopal et Aguazul, et près de la moitié à Tauramena), au détriment des maisons, qui représentaient pourtant 80% environ des formes d'hébergement dans les villes de la région à la veille du boom pétrolier.

La propriété a toutefois mieux résisté qu'on aurait pu le penser aux flux migratoires générés par le cycle pétrolier (sauf à Tauremena). L'importance de la propriété revêt plusieurs significations, dont certaines sont valables dans toute la Colombie, et d'autres plus circonstancielles. C'est la solution préférée à la fois des classes supérieures, qui ont les moyens de s'acheter des logements confortables, et des classes populaires, pour lesquelles il est souvent plus rentable, même à court terme, d'acheter un terrain -souvent exigu et mal situé mais bon marché- sur lequel ils bâtissent leur logement, au rythme de leurs possibilités financières, plutôt que de payer un loyer. Le cycle pétrolier ayant aggravé la pénurie de logements et augmenté dans le même temps le niveau moyen des salaires, le prix des loyers a grimpé en flèche, poussant de nombreux ménages, tant parmi les migrants récents que parmi la population d'origine, à opter pour l'achat d'un terrain, sur lequel ils édifient des logements qui dans un premier temps sont très précaires.

Cas extrême, relativement inédit en Colombie mais fréquent à Tauremena, où il explique partiellement l'importance du logement locatif, de nombreux *malleros* titulaires de contrats temporaires ont préféré louer des terrains nus où ils ont bâti à la va-vite et à moindre frais un habitat temporaire très rudimentaire, fait de bois, de tôles et de bâches plastiques. Cette modalité originale répond également à l'intérêt des propriétaires de ces terrains, qui savent qu'en raison du caractère incertain de l'activité pétrolière, il vaut mieux louer aujourd'hui un terrain nu que prendre le risque d'investir dans la construction d'un logement dont la location pourrait s'avérer incertaine demain (sans compter le risque d'occupation des terrains s'ils n'étaient pas loués pour un usage résidentiel).

Ce dernier exemple est représentatif d'une tendance générale: l'ensemble des comportements résidentiels dans les villes pétrolières et la relation des habitants à leur cadre de vie doivent être interprétés à l'aune des temporalités spécifiques générées par le cycle du pétrole (Fournier & Gouëset, 2000: 67-86), et par l'atmosphère spéculative et de court terme induite par celui-ci, que la formule du "*cuarto de hora*" évoquée plus haut incarne de façon symbolique.

Autre adaptation au contexte pétrolier, la composition des ménages évolue, et les pratiques de cohabitation entre plusieurs ménages au sein d'un même logement se multiplient.

Sur le long terme certes (1973-1996), le comportement résidentiel des familles dans les villes pétrolières n'échappe pas à une tendance générale en Colombie, indépendante du pétrole: le ménage de type "nucléaire", composé des/d'un parent/s et de leurs/ses enfants, s'impose progressivement, au détriment des "ménages étendus", associant d'autres personnes unies par des liens familiaux moins proches, et surtout des ménages regroupant des personnes sans liens familiaux. Il représente aujourd'hui près des deux tiers des ménages (Dureau & Gouëset, 2001b). De même, selon une évolution corrélée à la précédente, le nombre de personnes par ménage diminue: il était compris entre 3,3 et 3,8 en 1996 dans les villes étudiées, contre 4,9 à 5,4 en 1973 (*Ibid.*). L'importance non négligeable des ménages étendus (près d'un cinquième du total) s'explique toutefois, indépendamment d'une éventuelle spécificité culturelle colombienne ou latino-américaine, par la mobilité des populations, en particulier les pratiques de résidence temporaire et de multi-résidentialité, ainsi que par la dégradation des conditions d'hébergement due au boom pétrolier: les personnes attirées par les emplois directs et indirects du pétrole cherchent en priorité dans leur famille, proche ou lointaine, une solution à leur problème d'hébergement. C'est ce qui explique que plus de 15% des ménages hébergent des personnes ne résidant pas de façon permanente sur place (*Ibid.*)

Tab. 6.3 - Cohabitation et densité résidentielle dans les logements particuliers (1973-1996)

	Yopal			**Aguazul**			**Tauramena**		
	1973	1993	1996	1973	1993	1996	1973	1993	1996
Nombre moyen de ménages par logement	1.2	1.1	1.3	1.0	1.1	1.2	1.0	1.1	1.2
Nombre moyen de personnes par pièce	2.5	2.0	2.2	2.2	2.0	2.5	2.1	1.9	2.5

Source: Dureau & Flórez, 2000. Calcul à partir des recensements de population ajustés de 1973 et 1993. Enquête démographique CEDE-IRD, 1996 (population en résidence permanente uniquement).

La progression des pratiques de cohabitation entre plusieurs ménages au sein d'un même logement (**Tab. 6.3**), modeste mais non négligeable sur la période 1993-1996 -très courte- est une réponse évidente à la pénurie de logements engendrée par la conjoncture pétrolière. De nombreux propriétaires de logements, et même parfois certains locataires, n'ont pas hésité à subdiviser leur propre logement en plusieurs unités d'habitation, ce qui s'est traduit par une dégradation de leurs conditions de vie et par une augmentation assez nette de la densité résidentielle moyenne, mais aussi par des revenus supplémentaires, provenant de la location d'une partie de leur logement. En d'autres termes, les conditions d'hébergement se sont dégradées pour tous les habitants des villes pétrolières, avec une diminution rapide de la taille moyenne des logements, et la progression spectaculaire des logements de type pièce unique

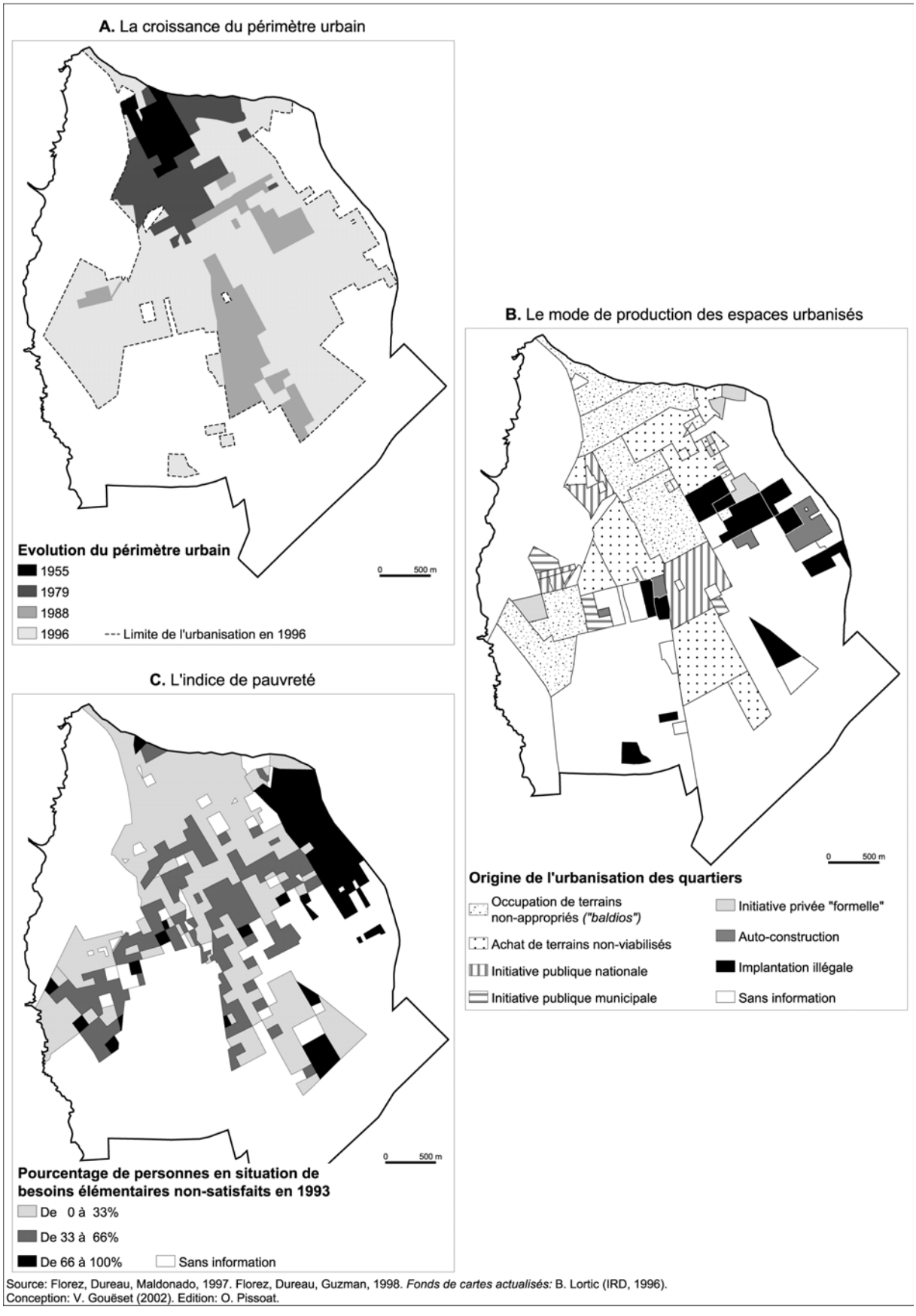
entre 1993 et 1996 (**Tab. 6.2**)[12]. Cependant, tandis que les migrants récents, attirés ou non par les emplois pétroliers, ont dû payer de plus en plus cher des logements de plus en plus petits, la population plus ancienne a vu elle aussi la taille de ses logements diminuer, mais elle a souvent pu en tirer un profit commercial, surtout à Tauramena.

Au total, et comme les cartes de la pauvreté urbaine le montrent en partie (**Fig. 6.3.c** à **6.5.c**), les conditions de résidence dans les villes de Yopal, Aguazul et Tauramena se sont plutôt dégradées avec le cycle pétrolier, ce qui est paradoxal car la pétrole représentaient a priori des perspectives de croissance et d'enrichissement. En réalité, cette dégradation n'a pas a été la même pour tous. Les classes supérieures de la société locale et tous ceux, immigrants ou non, qui ont su profiter de l'essor pétrolier, en spéculant sur les marchés fonciers et immobiliers, en accédant aux emplois pétroliers, ou en profitant des activités induites par le pétrole comme le commerce, l'hôtellerie et de nombreux services, ont vu leur situation s'améliorer de façon substantielle, même si, pour une partie d'entre eux, les conditions d'hébergement sont devenues moins bonnes. Les populations les plus modestes au contraire, immigrantes ou non, et qui n'ont pas pu profiter du boom ont vu au contraire leurs conditions de vie se dégrader assez fortement, avec une hausse générale du coût de la vie, et des logements de plus en plus précaires; une situation durement ressentie parmi les plus pauvres des *Casanareños* d'origine, qui ont beaucoup perdu et peu gagné avec le pétrole.

En somme, le pétrole a introduit la ségrégation dans ces petites villes qui avaient gardé un caractère rural et relativement homogène jusqu'à la veille du boom pétrolier. La richesse, désormais bien visible dans une ville comme Yopal (**Vues 13** et **15**), a apporté avec elle la pauvreté, par l'effet d'un contraste de plus en plus accentué. Surtout sociale et encore peu spatialisée dans des villes d'aussi petite taille, cette ségrégation commence toutefois à se lire dans le paysage urbain, avec une opposition entre quartier riches et quartiers pauvres qui n'est pas encore très nette à Tauramena (**Fig. 6.5.b** et **c**), mais qui s'affirme déjà à Aguazul (**Fig. 6.4.b** et **c**), et surtout à Yopal (**Fig. 6.3.b** et **c**), la plus grande des trois villes, où les populations modestes sont de plus en plus concentrées dans les quartiers périphériques (*El Raudal*, *La Esmeralda*, **Vues 10** et **11**) et dans certains quartiers d'autoconstruction péricentraux (*San Mateo*, *26 de Mayo*…).

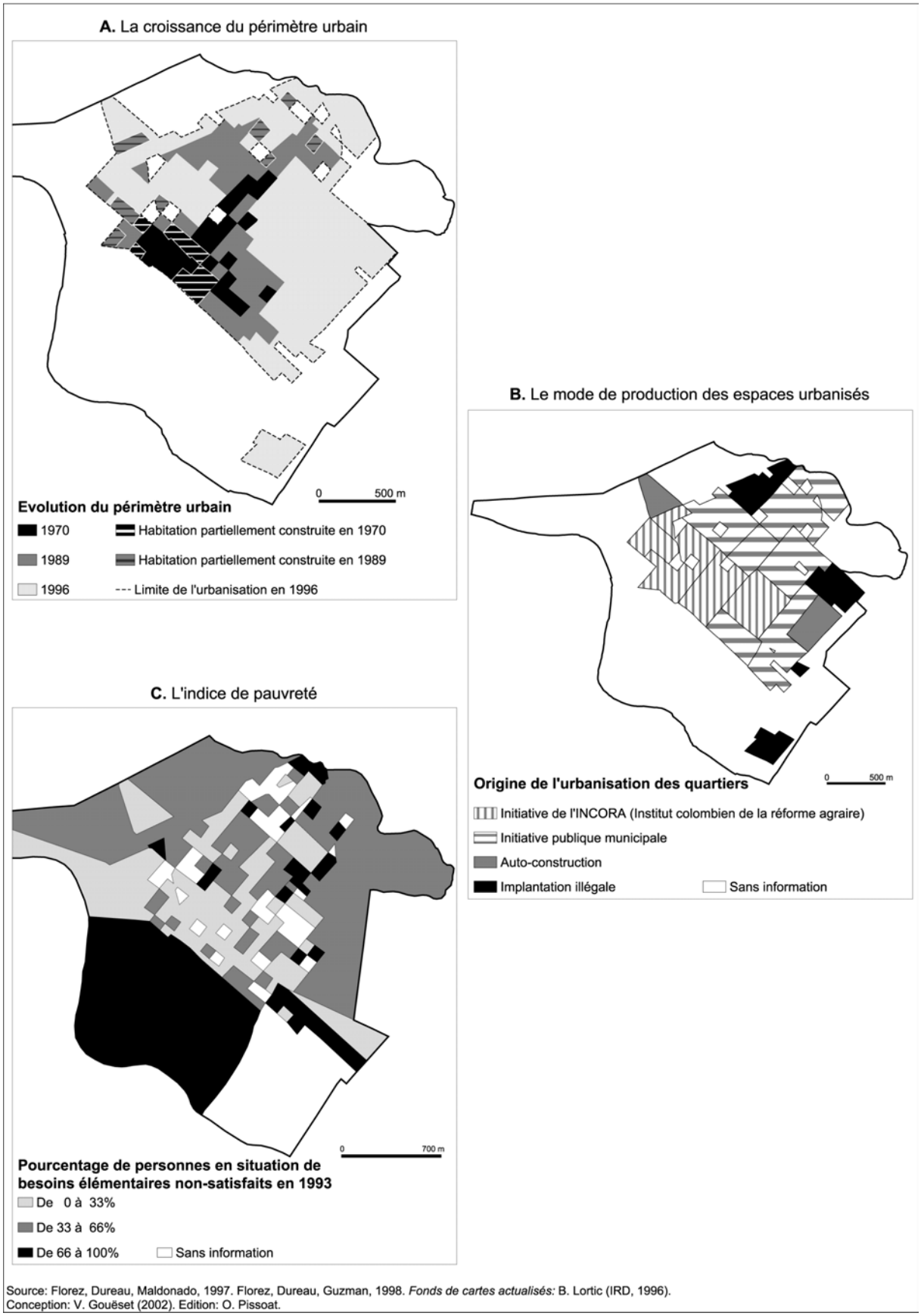
[12] Une évolution qui n'est pas seulement due à la pénurie provoquée par l'accroissement rapide de la population. Elle est aussi le résultat de la volonté de nombreuses personnes, surtout parmi les travailleurs du pétrole et les multi-résidents, de limiter leurs dépenses d'hébergement sur place.

Fig. 6.3 **Croissance urbaine et dynamique résidentielle à Yopal (1955-1996)**



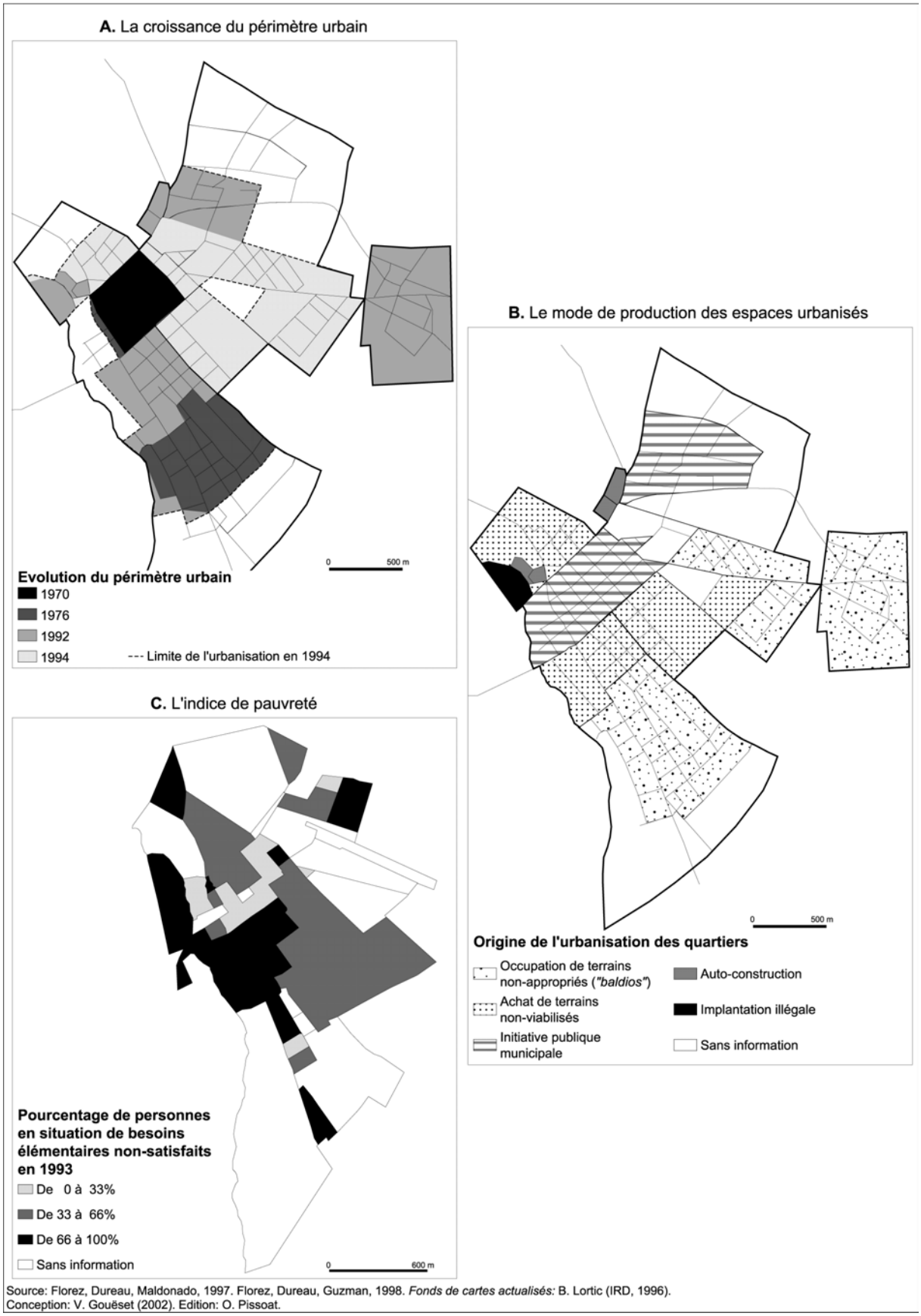
Source: Florez, Dureau, Maldonado, 1997. Florez, Dureau, Guzman, 1998. *Fonds de cartes actualisés:* B. Lortic (IRD, 1996).
Conception: V. Gouëset (2002). Edition: O. Pissoat.

Fig. 6.4 **Croissance urbaine et dynamique résidentielle à Aguazul (1970-1996)**



Source: Florez, Dureau, Maldonado, 1997. Florez, Dureau, Guzman, 1998. *Fonds de cartes actualisés:* B. Lortic (IRD, 1996).
Conception: V. Gouëset (2002). Edition: O. Pissoat.

Fig. 6.5 **Croissance urbaine et dynamique résidentielle à Tauramena (1970-1996)**



Source: Florez, Dureau, Maldonado, 1997. Florez, Dureau, Guzman, 1998. *Fonds de cartes actualisés:* B. Lortic (IRD, 1996).
Conception: V. Gouëset (2002). Edition: O. Pissoat.

6.3. La gestion de la croissance urbaine par les pouvoirs publics, ou comment faire face au boom pétrolier et aux flux migratoires

Le Casanare était traditionnellement une région périphérique assez pauvre, et ses villes sont de petites villes, démunies en ressources humaines et financières. Les gouvernements locaux, départementaux et municipaux ont dû faire face simultanément à deux défis majeurs dans les années 1990: assumer les prérogatives nouvelles que leur attribuaient la nouvelle constitution et les réformes de la décentralisation (cf. Chap. 2), et faire face aux bouleversements provoqués par le boom pétrolier, qui a modifié radicalement, sur une période très courte, la configuration de l'économie locale, et amplifié les flux migratoires, générant ainsi une demande de logements, d'emplois et de services urbains à laquelle il a fallu répondre dans des délais très brefs.

Jusqu'à la fin des années 80, les municipes du Casanare, comme tous les municipes périphérique de Colombie, se trouvaient dans une situation de dépendance financière et institutionnelle à l'égard de l'Etat central; un Etat pourtant peu présent en termes de services publics, d'encadrement ou d'équipement divers. Le territoire de l'actuel département du Casanare, rattaché au département voisin du Boyacá pendant une grande partie de son histoire, notamment de 1953 à 1973, a été converti après cette date en simple "Intendance"[13], dotée d'une autonomie restreinte, et placée sous l'administration du DAINCO (*Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías*) qui gérait, depuis Bogotá, son développement. Cette situation est restée pratiquement inchangée jusqu'à la fin des années 80, en dehors de rares initiatives visant à doter la région des *Llanos* sinon d'une autonomie réelle, au moins d'instruments de gestion déconcentrés (CORPES; projet de départementalisation en 1990). Le tournant des années 1990 a apporté de profonds bouleversements à cette région, passée en quelques années d'une forte dépendance politique à un degré important d'autonomie. Paradoxalement, cette autonomie a été d'autant plus difficile à assumer qu'affluait au même moment l'argent du pétrole, et avec lui de nombreux problèmes: que faire, alors, de tant d'argent, pour qui, et avec qui?

Les pouvoirs publics, fait rare en Colombie, surtout pour des collectivités locales aussi périphériques, n'ont pas manqué d'argent. Ils ont surtout manqué de moyens humains, et ont été gênés par une mauvaise connaissance du fonctionnement précis de l'activité pétrolière, et des brassages démographiques, sociaux et économiques que celui-ci introduisait; un décalage entre la réalité du boom pétrolier et ses conséquences, et la perceptions qu'ils en avaient.

6.3.1. Des pouvoirs publics qui ne manquent pas de moyens financiers, mais plutôt de ressources humaines

La conversion du Casanare en Département en 1991, le transfert de ressources centrales vers les collectivités locales (*cf. Chap. 2*), et surtout la loi sur les *royalties* minières (loi 141 de

[13] Avant la Constitution de 1991, il existait deux types d'entités territoriales comparables aux départements, mais de rang inférieur: les "intendances" et les "commissariats", situés dans les régions périphériques de Colombie, peu peuplés et sous-intégrés au reste du territoire national en termes économiques et sociaux. La nouvelle Constitution les a convertis en départements ordinaires.

1994), ont doté subitement les gouvernements locaux de ressources financières importantes, et inégalées pour des villes de cette taille.

La loi sur les *royalties*, d'inspiration décentralisatrice et soucieuse de donner aux collectivités locales les moyens de jeter les bases d'un développement durable à l'issue du cycle minier, a prévu de transférer aux collectivités locales concernées à un titre ou un autre par l'exploitation des ressources minières (extraction, transport, transformation ou exportation) 20% des bénéfices réalisés par les entreprises concernées. L'argent était transféré en priorité aux départements miniers (près de la moitié du montant total des *royalties*), mais aussi à un "Fonds national des *royalties*" (un tiers environ du total), chargé de les investir dans des projets locaux de développement, le reste étant versé directement aux municipes miniers et à divers Fonds publics d'aide au développement[14].

Le département et les municipes pétroliers du Casanare ont ainsi vu leurs ressources s'accroître de façon spectaculaire. Sur la période 1993-97, le département du Casanare, qui ne représente que 0,6% de la population nationale, a reçu à lui seul 23% du montant total des *royalties* versées à l'ensemble des entités territoriales colombiennes. Le municipe de Tauramena, qui représente moins de 0,01% de la population nationale, en a reçu 11%, Aguazul 6%, et Yopal, où aucun puits de pétrole n'était encore en exploitation, 0,15%. Les bénéfices de la *bonanza petrolera* ne s'arrêtent d'ailleurs pas là. Selon une estimation des entreprises pétrolières elles-mêmes[15], portant sur la période 1996-97, les *royalties* ne représentaient que 40 % de l'apport total du pétrole à l'économie locale, le reste se répartissant entre les salaires et les frais de personnel (31%), les dépenses non salariales liées à l'exploitation pétrolière (26%), et les dépenses sociales, versées sous forme d'aides et de subventions diverses (3%). Ces autres formes de dépenses, en plus de la richesse supplémentaire qu'elles injectent dans l'économie locale, génèrent à leur tour des recettes fiscales supplémentaires pour les collectivités locales.

Le budget des collectivités qui bénéficient de *royalties* a donc littéralement explosé (**Tab. 6.4**), et leur a permis d'avoir une meilleure "efficacité de dépense"[16], avec des frais de fonctionnement pourtant élevées mais qui pèsent peu face aux dépenses d'investissement (à l'exception de Yopal qui dispose,comme la plupart des capitales départementales, d'une importante structure administrative), qui sont particulièrement importantes pour le Gouvernement du Casanare ainsi qu'à Tauramena et Aguazul. On verra plus loin (*cf. infra 6.3.3*) que cet argent a été dépensé d'une façon parfois discutable, ce qui pose le problème des effets pervers de cette "manne pétrolière", assez sérieux, avec notamment:

- un problème de solidarité territoriale à l'échelle du département entre municipes qui bénéficient de *royalties* pétrolières et ceux qui n'en ont pas (en 1997 par exemple, le budget de Tauramena était 26 fois plus élevé que celui de Pore, alors que la population des deux municipes était du même ordre);
- un problème de dépendance financière à l'égard du pétrole pour les municipes bénéficiant de *royalties*; une ressource par définition instable. On constate sur le **Tab. 6.4** qu'elles représentent les deux tiers environ des ressources du département et du municipe de Tauramena, les trois quarts de celles d'Aguazul, et un dixième de celles de Yopal;

[14] Cette loi, accusée à la fois d'être inégalitaire sur le plan territorial, car trop favorable aux municipes et aux départements miniers, et dissuasive pour les investisseurs étrangers, a été réformée en 2000. Les entreprises minières sont aujourd'hui moins taxées, et les collectivités locales, en conséquence, moins rétribuées.
[15] Source: *Asociación Santiago de las Atalayas*, 1998.
[16] Une notion courante dans la comptabilité publique colombienne, qui se réfère au rapport entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Tab. 6.4 - Le budget des collectivités territoriales du Casanare, en millions de pesos (1997)*

	Municipe de Aguazul	%	Municipe de Tauramena	%	Municipe de Yopal	%	Autres municipes pétroliers**	%	Municipes non pétroliers***	%	Département du Casanare	%
Recettes courantes	17 412	99,9	19 696	78,2	7 808	99,4	10 216	99,5	8 904	94,6	91 141	74
Recettes fiscales	2 319	13,3	2 662	10,6	3 567	45,4	550	5,4	1 704	18,1	6 644	5
Recettes non fiscales, *dont:*	15 093	86,6	17 033	67,6	4 242	54,0	9 866	96,1	7 200	76,5	84 496	68
Royalties pétrolières	*13 500*	*77,5*	*16 000*	*63,5*	*771*	*9,8*	*4 509*	*43,9*	-	-	*75 386*	*61*
Transferts de la nation	*1 324*	*7,6*	*871*	*3,5*	*2 335*	*29,7*	*4 246*	*41,4*	*5 684*	*60,4*	*1 992*	*2*
Recettes de capital	7	0,0	5 500	21,8	46	0,6	51	0,5	504	5,4	32 500	26
Recettes totales	17 419	100	25 196	100	7 854	100	10 266	100	9 708	100	123 641	100
Dépenses de fonctionnement	2 803	16,1	3 303	13,1	4 010	49,2	1 985	19,3	3 133	32,3	6 991	6
Dépenses d'investissement	8 117	46,6	20 293	80,5	2 136	26,2	7 203	70,2	6 314	65,0	101 561	85
Dette publique	6 500	37,3	1 600	6,4	1 996	24,5	1 079	10,5	260	2,7	8 307	7
Dépenses totales	17 419	100	25 196	100	8 142	100	10 266	100	9 708	100	119 897	100
*Nombre d'habitants en 1993****	*15 945*		*7 504*		*57 279*		*58 836*		*55 802*		*211 329*	
Budget / Hab.	1,09		3,36		0,14		0,17		0,17		0,57	
Investissement / Hab.	0,51		2,70		0,04		0,12		0,11		0,04	
Endettement/ Hab.	0,41		0,21		0,03		0,02		0,005		0,48	

Source: Pour les municipes: Gobernación de Casanare, Dirección de ordenamiento territorial
Pour le département du Casanare: Contraloría Departamental de Casanare
Calcul de l'auteur d'après Fournier & Gouëset, 2000.

* Pour le département du Casanare: 1996
** Pas de données pour Maní
*** Pas de données pour Chameza, La Salina et Sácama
**** Données ajustées du recensement de 1993

- un problème de surendettement. Mis en confiance par la rente pétrolière, certains municipes se sont très lourdement endettés, le record étant atteint par Aguazul, dont le service de la dette représentait 37% des dépenses en 1997.

Les collectivités locales n'ont donc pas manqué d'argent pour planifier leur développement. Elles se sont plutôt heurtées à un problème de "ressources humaines" qui est en réalité un double problème (Fournier & Gouëset, 2000: 65-66).

D'une part les administrations locales, non préparées à gérer un tel afflux de population, d'argent, d'activités et de besoins nouveaux, ont éprouvé les plus grandes difficultés à gérer le développement du cycle pétrolier. Les politiques menées en matière de logement, d'éducation ou d'équipement rendent compte des tâtonnements et des erreurs qui ont parfois pu être commises dans la gestion des dépenses publiques. Le jeu politique local, marqué comme ailleurs en Colombie (*cf. Chap. 2 et 3*) par d'importants conflits de compétence et de pouvoir entre le Département et les différents municipes, par la vision étroite et le manque de perspective de certains élus, et par une crise de confiance de la classe politique dans son ensemble auprès de la population locale (un discrédit qui transparaît dans la plupart des entretiens de l'enquête qualitative CEDE-IRD), a renforcé ce problème d'action publique.

D'autre part les pouvoir publics n'ont pas suffisamment investi dans le secteur social, alors que leurs moyens leur permettaient de le faire. Le rapport annuel de 1996 de la *Contraloría* du Casanare, la Chambre départementale des comptes, pointe très clairement ce problème: alors que les services sociaux dans leur ensemble sont notoirement insuffisants, le Gouvernement du Casanare et les mairies des villes concernées ont peu dépensé dans ce domaine, ce qui limite les perspectives de développement local. Il ressort clairement de l'étude CEDE-IRD que les insuffisances criantes du système local d'éducation et de santé sont à la fois un facteur d'émigration pour les populations locales, et de non enracinement pour les travailleurs migrants, qui se voient tous obligés d'aller trouver à l'extérieur (dans le Boyacá ou à Bogotá) ce qu'ils ne trouvent pas sur place. L'ampleur du problème a sans doute été sous-estimée par les pouvoirs publics, qui ont eu dans l'ensemble du mal à appréhender ce "facteur humain".

6.3.2. Le décalage entre les pratiques de l'espace urbain par les habitants et la perception qu'en ont les pouvoirs publics

Les élus locaux, ainsi que l'ensemble des personnes exerçant des responsabilités importantes dans les villes pétrolières (fonctionnaires territoriaux, entrepreneurs du secteur agro-industriel, commerçants, ainsi que certains cadres supérieurs du secteur pétrolier…) n'ont pas manqué de poser la question du développement local, qui dans ce cas pose sur une équation simple: comment "endogénéïser" une activité qui par définition relève plus de l'économie d'enclave; comment jeter les bases d'un développement durable, qui se prolonge après la fin du cycle pétrolier; comment "semer le pétrole" en un mot, pour reprendre la métaphore employée par un élu local, qui exprimait précisément le souhait de voir l'argent du pétrole utilisé pour soutenir le secteur agricole en crise (Fournier & Gouëset, 2000: 83)?

Une analyse textuelle exhaustive des 144 entretiens de l'enquête qualitative CEDE-IRD (*Ibid.*: 109-112) a permis d'établir que dans le discours des élites locales ressortent avec insistance les références au développement local, aux projets d'avenir, à la gestion municipale et départementale, aux besoins des populations en matière d'éducation ou d'infrastructure, ainsi bien sûr qu'à l'utilisation des *royalties* pétrolières -comme d'ailleurs les problèmes de violence

et d'insécurité. Notre travail de terrain au début de l'année 1998 et nos entretiens directs avec la même catégorie de population ont confirmé largement cette impression.

Il apparaît en revanche que les représentations que se font les élites locales des dynamiques locales, notamment les élus et les responsables de l'action publique, est fréquemment en décalage avec la réalité de cette dynamique et avec les pratiques et les attentes des populations, complexes dans le détail, et parfois contradictoires. De manière générale il apparaît dans les entretiens que les personnes en situation de responsabilité, au delà d'un constat général partagé par tous sur l'impact du pétrole, ont une vision partielle, voire partiale, du développement local, retenant surtout, ce qui est logique, les aspects qui concernent de près leur fonction ou leur domaine de compétence. Tel entrepreneur agricole ne verra que les effets pervers de la conjoncture pétrolière sur l'agriculture, comme l'impact inflationniste des salaires pétroliers sur le coût de leur main-d'œuvre, et de façon plus large la "capture" de pans entiers de l'économie locale par l'activité pétrolière (une situation classique, en économie, de "maladie hollandaise"); une situation plus difficile à percevoir pour tous ceux qui ne connaissaient pas bien les rouages de l'économie "pré-pétrolière". Tel responsable d'une entreprise de services publics est sensible aux dysfonctionnement dans la gestion des services urbains dans une ville en forte croissance, et regrette qu'on n'ait pas mieux exploité l'argent des *royalties* pour les résoudre. Tel responsable de la planification urbaine se posera le dilemme de l'équilibre à trouver entre améliorer l'offre de logements sociaux et de service publics pour répondre à la demande d'une population en forte croissance, tout en maintenant un système plus ou moins sélectif de "filtrage" en faveur de la population de souche, pour décourager l'arrivée de nouveaux migrants, surtout pauvres (un discours entendu systématiquement dans les trois villes étudiées). Tel responsable pédagogique enfin déplore la faible prise en considération du secteur éducatif, dont il perçoit bien qu'il s'agit d'une des lacunes dans l'offre locale de services, et d'une des clés sur lesquelles se jouera le caractère durable ou non du développement pétrolier.

Une autre tendance forte au sein des élites et des pouvoirs publics locaux est de surestimer le rôle du pétrole dans la dynamique locale, au détriment de réalités antérieures ou étrangères à lui. Dans le discours des "notables", le pétrole est souvent décrit de façon négative, comme une entité qui demeure étrangère à la région, et qui serait entrée par effraction en quelque sorte (on parle fréquemment de "l'arrivée du pétrole"); il est plus rarement évoqué en termes de progrès ou de perspectives de développement. Tout est rapporté au pétrole, alors qu'une partie des problèmes relèvent d'autres logiques, qui certes entrent en interaction avec lui. La violence et l'insécurité qui règnent dans le département en sont un bon exemple: elles ont connu une forte progression depuis le début du cycle pétrolier, et en partie à cause de lui, la guérillas et les délinquants de droit commun cherchant à tirer profit à leur manière de la manne pétrolière. Pourtant, les ressorts de cette violence sont indissociables de son contexte national, et on observe dans le Casanare, une région périphérique où les mouvements subversifs ont toujours été présents, les mêmes acteurs, les mêmes conflits et la même dégradation de l'ordre public que dans le reste du pays, dans les zones de contact entre *minifundio* et domaines d'agriculture extensive notamment (Fournier & Gouëset, 2000: 38-40). Dans un registre très différent, la perception du processus migratoire est elle aussi associée de façon trop exclusive au boom pétrolier, au détriment d'autres facteurs, comme l'agriculture (un secteur où la mobilité et la "multi-résidence" étaient fréquentes avant le pétrole et le demeurent aujourd'hui encore), ou encore les carences des services sociaux, qui découragent de nombreux migrants célibataires de faire venir leur famille sur place, préférant se déplacer de façon régulière entre leur lieu de travail et le lieu de résidence de leur famille.

De façon générale, l'image du pétrole et du processus migratoire n'est pas exempte de clichés ou de préjugés dans l'opinion publique, dans les médias locaux et nationaux qui les relaient

abondamment, et jusque dans le discours des acteurs publics. La vision optimiste de la *bonanza petrolera* (le terme "d'El Dorado pétrolier" est parfois employé), de l'argent facile est plus forte chez les migrants récents qu'au sein de la population de souche ou des responsables publics, où domine plutôt une vision négative du pétrole, y compris parmi les élus et fonctionnaires qui ont pourtant vu tout le parti qu'on pouvait tirer des *royalties* pétrolières. Le pétrole est décrit comme un malstrom qui a emporté avec lui l'identité et la culture "traditionnelles" du Casanare, ouvrant la région au flot des immigrants, qui sont considérés comme une atteinte à l'ordre établi, voire une menace pour l'équilibre régional. Deux paramètres importants des flux migratoires sont fréquemment sous-évalués: son caractère circulatoire (alors que la région fonctionnait déjà sur ce modèle auparavant), et l'importance des migrations de niveau socio-économique élevé, avec tous les cadres et les techniciens du pétrole et des activités induites, qui sont en quelque sorte occultés par les *malleros*, les sans emplois, les prostituées et tous les habitants des bidonvilles qui font désormais partie du paysage urbain des villes pétrolières, faisant parfois oublier que des beaux quartiers sont aussi apparus dans le même temps. Les inquiétudes identitaires face au flux migratoire font désormais partie du discours des "anciens" *casanareños*, dont la culture et les modes de vie étaient pourtant moins homogènes qu'on pourrait le croire. Fréquente dans le discours populaire, la xénophobie est parfois latente dans le discours des élites locales, qui ont pourtant profité du boom pétrolier, et ne reconnaissent pas toujours de bonne grâce ses effets bénéfiques.

La mauvaise connaissance qu'ont les acteurs publics des mécanismes réels de la migration et des pratiques de la ville par ses habitants dans le contexte récent de forte croissance n'est pas sans conséquences sur la gestion urbaine. Les responsables de la planification urbaine, convaincus en général non seulement de la poursuite d'une forte croissance urbaine sur une période encore longue, et misant sur un accroissement sensible des populations à niveau de vie élevé, n'ont en général pas pris la mesure du caractère "flottant", circulaire, et finalement réversible des flux migratoires, n'hésitant pas à engager des programmes d'urbanisation disproportionnés par rapport aux perspectives réelles d'accroissement de la population (cas particulièrement flagrant à Tauramena, *cf. infra 6.3.3*). De même ils n'ont pas toujours su anticiper sur les besoins concrets de leurs nouveaux habitants: s'ils ont dans l'ensemble réussi à couvrir la demande de services publics élémentaires (*idem*), ils ont été moins prévoyant en revanche sur les services sociaux, éducatifs et médicaux notamment.

En outre l'action publique locale semble avoir été gênée par des dysfonctionnements qui sont davantage liés au système politique colombien qu'aux spécificités locales, mais qui ont été amplifiés localement sous la pression du boom pétrolier:

- en plus de difficultés partout présentes telles que le clientélisme ou la corruption (des accusations très présentes dans les entrevues de l'enquête qualitative CEDE-IRD), la brièveté des mandats électoraux a marqué toute l'action publique, qui a été menée selon des temporalités brèves, déconnectées des cycles du pétrole. Cette situation, qui n'est pas une spécificité du Casanare et qu'on a rencontrée ailleurs en Colombie (cf. Chap. 2 et 3), a souvent poussé les élus de la région à privilégier les stratégies de court-terme sur les politiques de fond, l'argent des *royalties* ayant amplifié le problème: les dépenses d'investissement, immédiatement visibles et exploitables sur le plan électoral, se sont multipliées, parfois de façon inconsidérée (*cf. infra 6.3.3*) au détriment de mesures moins visibles et pourtant nécessaires, comme les dépenses sociales;
- on peut penser également que l'absence de dialogue et de coopération inter-municipale a été préjudiciable à la gestion du développement local. Les responsables locaux n'ont peut-être pas assez pris en considération le caractère systémique -c'est-à-dire interdépendant-

du fonctionnement des trois villes pétrolières, alors que les marchés foncier et immobilier, ainsi que le marché de l'emploi fonctionnent très largement comme un marché unique, du fait de la proximité de ces villes et du lien qui existe entre les différentes activités pétrolières ou dérivées du pétrole (Dureau & Gouëset, 2001b). La gestion de l'habitat ou des transports par exemple, ainsi que celle des grands équipements et des infrastructures auraient gagné à être planifiées de façon concertée entre les trois municipes et le département. Une situation qui n'est pas sans rappeler celle de la Savane de Bogotá en somme (Chap. 3 et 4);

Par ailleurs, et de façon étonnante, les acteurs publics ont peu tiré profit de l'expérience des autres enclaves pétrolières de Colombie, à commencer par l'Arauca tout proche, dont la référence, négative, est pourtant omniprésente dans les discours. On a dénoncé de façon unanime le spectre des "villes fantômes" de l'après-pétrole en Arauca (sans tenir compte du fait que la situation était différente, car l'apogée du cycle pétrolier dans ce département, dans les années 1980, a eu lieu avant les principales réformes de la décentralisation et avant la loi sur les royalties minières), mais on s'est rarement donné la peine de regarder de près l'expérience de ce département (ou du Putumayo), pour en tirer des conséquences en termes d'aménagement du territoire.

6.3.3. Un urbanisme focalisé sur les services publics, avec un certain succès, mais au détriment du logement social

Dans le contexte si particulier qui fut celui du boom pétrolier et d'une formidable croissance démographique, les pouvoirs publics ont dû faire face à une hausse considérable des besoins en matière de logements, de services publics domestiques (eau, électricité, assainissement…), de santé, d'éducation, d'infrastructures (routes, voirie…) et d'aménagements urbains divers. Pour cela, elles ont accru leurs frais de personnel, de fonctionnement et d'équipement, une hausse compensée par l'accroissement spectaculaire de leurs ressources, avec la rente pétrolière, et le recours au crédit (*cf. supra 6.3.1*). Dans l'urgence, les pouvoirs publics, peu préparés au caractère radicalement nouveau de la conjoncture pétrolière, ont dû procéder à de nombreux choix en matière d'urbanisme, qui sont représentatifs à la fois de la vision qu'ils avaient du développement local et des difficultés, pour ne pas dire l'improvisation dans laquelle ils ont fait face à la situation. Ils ont concentré leur action sur trois domaines en particulier: les services publics, les travaux publics (routes, voirie, espace publics urbains…) et les grands équipement urbains (gares routières, complexes sportifs, bâtiments administratifs…) (**Vues 3**, **8** et **9**).

Naturellement, cette "course aux infrastructures" n'est pas étrangère au fonctionnement des réseaux locaux de clientélisme, qui reposent souvent, en Colombie, sur les marchés et les chantiers publics. De même, on l'a vu, cette politique du béton et de l'asphalte, immédiatement visible, contrairement aux investissements sociaux, n'est pas dénuée d'arrières pensées électorales.

Les choix d'investissement rendent parfois compte des erreurs d'appréciation et de stratégie face à l'ampleur et à la "durabilité" du cycle pétrolier. Le cas le plus spectaculaire est sans doute celui de Tauramena, où les autorités locales, désireuses de profiter du pétrole pour transformer leur localité en "vraie ville", n'ont pas hésité à engager des chantiers disproportionnés ou inadaptés aux besoins réels de la population, notamment les travailleurs itinérants du pétrole: complexe multisports couvert (**Vue 8**), gare routière moderne mais non utilisée (**Vue 9**), maison municipale démesurée, mais aussi, dans une autre registre,

viabilisation ou construction de gigantesques lotissements de terrains à bâtir ou de maisons n'ayant pas toujours trouvé acquéreur (**Vues 6** et **7**)…; le tout à des distances éloignées du centre-ville, sans étude de marché ni estimation sérieuse de la demande. Ces investissements sont souvent restés inachevés, ou n'ont pas trouvé preneur, mais continuent en revanche de peser sur les finances municipales, car ils ont été financés à crédit.

Curieusement, l'action publique a été modeste en matière de production de logements. En Colombie traditionnellement, les pouvoirs publics locaux ont assez mal maîtrisé la dynamique foncière et le construction immobilière, surtout dans les villes à forte croissance, et plutôt porté leurs efforts sur les services domestiques et sociaux. Dans les villes pétrolières du Casanare, les conditions étaient plutôt propices à une meilleure maîtrise du foncier et de la construction, car il s'agit de petites villes situées sur un ancien front de colonisation agraire, où la propriété du sol était parfois vierge (terrains "*baldíos*" représentés sur les **Fig. 6.3b** à **6.5b**), souvent publique (municipale ou nationale, comme les terrains de l'INCORA à Aguazul), et les terres privées souvent le fait de grandes propriétés d'élevage extensif, faciles à urbaniser. Malgré cela, le contrôle de l'expansion urbaine par les autorités municipales a été faible. Elles ont encouragé ou laissé faire l'initiative privée, souvent contrôlées par les promoteurs (formels pour les logements des classes moyennes et aisées, et informels pour les quartiers populaires), se contentant en général de légaliser le fractionnement et la construction des terrains nus sans véritablement chercher -ou parvenir- à contrôler et à orienter cette croissance. La formidable expansion du périmètre urbanisé entre la fin des années 1980 et 1996 (**Tab. 6.1**) en est une conséquence. La segmentation et l'absence d'unité qui caractérise aujourd'hui le tissu urbain de ces villes en est une autre: comme l'ont écrit Dureau & Florez (2000 : 49), "*...une bonne partie de l'espace urbanisé a été construite sans services, sans voirie ni infrastructures préalables; la ville actuelle est un agrégat de réseau et de constructions qui jusqu'à aujourd'hui ne correspondent pas à l'idée* [qu'on peut se faire] *de la production de l'espace urbain*".

L'action publique est traditionnellement faible en matière de logements sociaux en Colombie, en dehors des politiques de crédit, gérées par des organismes nationaux comme le BCH et l'ICT, en partenariat avec les constructeurs privés. Dans le cas de villes pétrolières, la décentralisation, qui a assigné aux municipes des compétences pour la construction de logements sociaux, ainsi que l'argent du pétrole et la pénurie de logements, notamment pour les populations modestes, auraient toutefois pu inciter les collectivités locales a jouer un rôle plus actif dans ce domaine dans les années 1990. De fait, et en dehors d'une politique passive de légalisation des parcelles et des bâtiments construits de façon irrégulière, classique en Colombie, plusieurs initiatives ont été menées en ce domaine, comme la vente de terrains viabilisés par la mairie, à Tauramena surtout, et quelques programmes de construction-vente de logements sociaux, à Tauramena et Yopal surtout, avec l'aide parfois du département (qui a pu transférer quelques terrains aux municipes et apporter son appui financier et technique).

Ces mesures ont eu une impact limité -voire marginal- sur l'offre globale de logements, et ont été critiquées pour différentes raisons (Dureau & Gouëset, 2001b):

- le nombre de terrains et de logements offerts est resté dérisoire par rapport à la demande réelle (sauf à Tauramena, où les opérations menées, plutôt destinées aux classes moyennes, ont largement surestimé la demande dans ce segment du marché);
- certains programmes, rudimentaires, ne respectaient même pas les normes minimales du logement social en Colombie, avec des unités d'habitation parfois limitées à 40 m2, 31 m2, voire même 20 m2 (dans un programme à Tauramena);

- la production s'est limitée à des terrains ou des logements en accession à la propriété, alors que la demande de la part des populations "itinérantes" du pétrole notamment portait plutôt sur des logements locatifs;
- le prix de vente des logements produits était souvent trop élevé pour les populations auxquelles ils était destiné théoriquement (problème classique en Colombie). Ainsi dans un quartier logements sociaux de Yopal étudié en 1996, le prix du m2 était entre 10 et 16 fois supérieur au prix moyen dans les deux principaux quartiers d'invasion de la ville;
- enfin les entretiens ont permis d'établir que l'attribution des logements s'est souvent faite en priorité aux *casanareños* de souche, plutôt qu'aux populations immigrantes, souvent au mépris des règles de priorité sociale dans l'affectation des logements.

Les villes pétrolières ont concentré une part importante de leurs efforts sur les services publics domestiques, qui constituent un des champs de compétence les plus anciens et les plus légitimes pour les pouvoirs publics en Colombie, désormais inscrit comme une obligation personnelle des maires dans la Constitution de 1991 (*cf. Chap. 4*). L'abondance relative des ressources en eau dans cette zone de piémont, ainsi que la proximité de grands aménagements hydro-électriques sur le versant oriental des Andes ont permis de répondre assez facilement aux besoins en eau et en électricité. Des efforts appréciables ont également été faits en matière d'assainissement et de collecte des ordures ménagères.

La situation des services publics était déjà relativement bonne au regard des tendances régionales en 1993, c'est-à-dire à la veille du boom pétrolier (Fournier & Gouëset, 2000: 22-30). Le **Tab. 6.5** permet d'apprécier l'évolution de trois services publics élémentaires entre 1973 et 1996: le taux de couverture en eau potable et en électricité était assez élevé en 1993, et moins bon en revanche pour l'assainissement des eaux usées. Trois ans plus tard, et en dépit d'un accroissement très important de la population, la quasi totalité des indicateurs ont progressé, parfois fortement -en dehors de l'eau et l'assainissement à Tauramena, la ville qui a dû faire face à la plus forte croissance. Les progrès en matière d'électricité et surtout d'assainissement méritent d'être soulignés, sur une période très courte et alors que la population augmentait rapidement. Ces chiffres témoignent de l'ampleur des efforts réalisés, grâce à l'argent du pétrole notamment.

Ces progrès incontestables doivent cependant être nuancés:

- d'abord parce que de profondes inégalités sociales caractérisent la situation des services publics. Le taux de couverture des classes sociales les plus basses à Yopal (strate 1, sur une échelle qui en compte 5) est sensiblement inférieur à celui de la strate la plus élevée. Il en va de même à Aguazul et Tauramena, comme on peut en juger ici avec l'exemple des quartiers périphériques d'El Porvenir (**Vue 2**) et Puente Cusiana (**Vue 4**). De plus, si la couverture en eau et en assainissement est relativement bonne dans ces quartiers, ce n'est pas le fait des adductions municipales, mais d'autres alternatives, parfois subventionnées par la ville il est vrai (puits, fontaines publiques, camions-citernes… dans un cas; fosses sceptiques dans l'autre);
- ensuite, parce que les chiffres du **Tab. 6.5** reflètent la couverture des services publics en état normal de fonctionnement. Or les dysfonctionnements et les interruptions de service sont fréquents: baisse de la qualité sanitaire de l'eau, discontinuité de l'alimentation en eau et en électricité, obstruction des égouts, traitement insuffisant des eaux usées… Une enquête réalisée dans les trois villes en 1996 a permis de montrer que seule la couverture en électricité était satisfaisante et stable dans le temps pour toutes les classes sociales, alors que la qualité de l'eau, de l'assainissement et de la collecte des ordures ménagères

laissait à désirer: coupures d'eau fréquentes (surtout en saison sèche), rythme de ramassage des ordures inférieur à celui prévu (deux fois par semaine), etc;

- enfin la gestion des services publics, par une ESP à Yopal, et par les services techniques municipaux dans les deux autres villes, a privilégié l'expansion des réseaux (dont l'inter-connectivité est d'ailleurs problématique dans la ville de Yopal), ce qui peut se comprendre compte tenu de la formidable croissance urbaine, mais cette expansion s'est faite au détriment de l'entretien des infrastructures existantes, en mauvais état de l'aveu même des techniciens de l'eau, et sans remédier au risque d'épuisement des sources en eau, qui met aujourd'hui à mal la continuité du service, et qui ne peut que s'aggraver dans un avenir proche (Fournier & Gouëset, 2000: 56-59).

Tab. 6.5 - Evolution de la couverture de trois services publics, en pourcentages* (1973-1996)

	1973	**1993**	**1996**	*détail 1996***
YOPAL				*Strate 1*
Eau potable	94.0	94.6	95.5	75 (18)
Assainissement	40.9	55.3	68.3	86 (8)
Electricité	33.3	84.8	98.4	84
Trois services	26.0	52.0	66.6	8
Aucun service	5.2	4.7	1.3	16
AGUAZUL				*El Porvenir*
Eau potable	84.7	95.2	97.4	61 (0)
Assainissement	31.0	32.7	59.0	75 (0)
Electricité	13.4	76.0	91.4	0
Trois services	8.0	30.8	58.0	0
Aucun service	11.9	4.4	2.4	39
TAURAMENA				*Puente Cusiana*
Eau potable	92.4	96.2	93.3	96 (5)
Assainissement	2.9	56.1	51.8	75 (0)
Electricité	1.9	81.6	87.8	96
Trois services	1.9	55.4	50.0	0
Aucun service	7.6	3.4	4.3	1

Source: Dureau & Flórez, 2000. DANE, Recensements de 1973 et 1993. Enquête démographique CEDE-IRD, 1996.

* Pourcentage des logements en 1973 et 1993; pourcentage des ménages en 1996

** Ensemble des populations de strate socioéconomique 1 pour Yopal, population de deux quartiers pauvres et périphériques pour Aguazul et Tauramena. Le chiffre entre parenthèses indique la part des services fournis par le réseau municipal.

Au total, le cas de l'action publique dans les villes pétrolières du Casanare dans les années 1990 est riche d'enseignement, et inédit dans l'histoire des cycles miniers en Colombie, du fait de la conjonction, sur une période très courte, de trois changements majeurs: la décentralisation, les retombées financières du pétrole et une brusque accélération des flux migratoires. En effet, à la difficulté commune à toutes les petites villes de Colombie de "digérer" la décentralisation dans les années 1990 (compétences et responsabilités accrues,

sans que les ressources humaines ne suivent en conséquence), se sont ajoutées les conséquences du cycle pétrolier, qui a généré localement un afflux massif de populations, lesquelles se sont révélées d'autant moins faciles à "administrer" que leur stratégie n'était en général pas de s'installer de façon durable, mais plutôt de profiter des opportunités offertes, à court terme, par le pétrole, avant de repartir. Dans le même temps heureusement, les finances publiques locales connaissaient une brusque hausse grâce à la législation sur les *royalties* pétrolières, mais les collectivités locales, un peu dépassées par l'ampleur et la rapidité des changements, n'ont pas toujours été en mesure de gérer au mieux cette rente. Elles ont investi comme aucune ville de taille comparable n'a pu le faire en Colombie, dans les équipements et les infrastructures urbaines, des infrastructures pas toujours adaptées aux priorités des populations locales. Le bilan en termes de services publics est aujourd'hui mitigé: assez bon dans le cas des services domestiques, il est plus critique pour les services sociaux (santé et éducation notamment), et modeste pour le logement social.

Conclusion

L'enseignement des mobilités dans les villes pétrolières…

L'examen des pratiques migratoires et résidentielles dans les villes pétrolières du Casanare permet de **nuancer une idée** largement médiatisée qui a frappé l'imaginaire collectif colombien, celle d'une "**ruée vers le pétrole**". La ville de **Tauramena**, où est situé Cusiana, le plus grand gisement pétrolier en exploitation de Colombie a effectivement connu un **taux de croissance record** sur une période très courte, 32% par an en moyenne entre 1993-1996, tandis que les deux autres villes ont connu sur la même période un taux certes supérieur à la moyenne nationale, mais en légère baisse par rapport aux périodes antérieures. Ces trois villes, en situation de contact entre la Colombie andine et peuplée à l'ouest et la vaste étendue des *Llanos* à l'est, étaient **déjà des villes d'immigration** et de transit avant le pétrole, et les autres facteurs de mobilité (dont la violence, qui s'est accrue dans les années 1990) n'ont pas cessé avec le boom pétrolier.

Le **pétrole** a toutefois imprimé fortement sa marque dans la **configuration des mobilités régionales**, avec un flux d'immigration qui s'accélère à partir du décollage pétrolier (en 1996, plus de la moitié des migrants de Yopal et Aguazul et 82% des migrants de Tauramena étaient arrivés depuis moins de cinq ans), et une hausse importante des "**populations flottantes**", partageant leur vie entre plusieurs lieux de résidence, généralement entre les villes du Casanare et un autre (ou plusieurs autres) lieu(x) d'attache familiale et/ou professionnelle en dehors de la région, suivant des **cycles temporels plus ou moins réguliers**, déterminés notamment par les opportunités d'emplois dans le pétrole, toujours temporaires. La figure du "**système résidentiel**" complexe évoquée en début de chapitre, ainsi que celle des "**ménages confédérés**", sont amplement confirmées dans la zone pétrolière. Elles ne se limitent d'ailleurs pas aux seuls travailleurs pétroliers, mais aussi à de nombreuses personnes employées dans les activités dérivées du pétrole, à leurs familles respectives, sans compter les nombreux *casanareños* de souche qui recourraient à ce type de **migrations circulaires** avant le pétrole, poussés à quitter régulièrement la région notamment par l'étroitesse du marché local de l'emploi ou par les insuffisances des systèmes éducatif et de santé.

Sur le **plan urbain**, les villes pétrolières ont connu une véritable métamorphose dans le courant des années 1990, avec un accroissement spectaculaire du **périmètre bâti**, et une

densification de l'espace déjà urbanisé qui l'est également, même si c'est souvent moins visible, car la hausse du nombre de logements dans le périmètre ancien s'est faite autant par subdivision des logements pré-existants que par construction de logements neufs. La taille moyenne des logements a donc chuté, et la densité résidentielle augmenté partout, provoquant de fréquentes situations de promiscuité et une **dégradation générale des conditions de vie**, pour les nouveaux arrivants comme pour une grande partie de la population d'origine. Cette évolution a été d'autant plus préjudiciable que le **prix des logements**, dopé par cette pénurie, a fortement progressé, ce qui a contraint les plus pauvres et les derniers arrivés à trouver des **solutions alternatives précaires**, parfois originales: invasion de terrains non urbanisés et auto-construction, location de terrains nus pour y bâtir des logements de fortune destinés à ne durer que le temps du cycle pétrolier… Ceux qui en avaient les moyens ont loué des résidences et de chambres hôtelières sur longues périodes, généralement le temps d'un contrat de travail pétrolier (une population qui n'est habituellement pas comptabilisée dans les recensements, alors qu'elle représentait une population importante en 1996). Ce détournement du parc hôtelier de sa fonction d'origine est symptomatique du caractère "flottant" de la population locale. Cette **forte pression immobilière** associée au **caractère provisoire** du séjour de nombreux immigrants, attirés là par des perspectives d'emploi temporaire et soucieux d'investir le moins possible sur place pour repartir à terme vers leur(s) lieu(x) d'origine, ont contribué à la **prolifération** des bidonvilles et des **quartiers d'habitat précaire**, dont le **contraste** avec les **quartiers résidentiels aisés**, qui n'ont pas manqué de se développer dans le même temps grâce à l'argent du pétrole, est allé croissant. Les villes pétrolières, pourtant de taille modeste, sont marquées par une **ségrégation socio-spatiale** de plus en plus visible dans le tissu urbain, ce qui n'était pas le cas auparavant.

L'action des pouvoirs publics, on l'a vu, a bénéficié de l'apport de ***royalites*** **pétrolières** considérables dans ces trois villes, mais elle a été gênée, en plus des blocages inhérents au fonctionnement même du système politique colombien, par une série de **handicaps**: des difficultés à appliquer les réformes de la **décentralisation** dans un contexte socio-économique très instable, une **méconnaissance** des mécanismes précis et subtils de la mobilité résidentielle et des besoins réels des populations locales, dont la demande en **service publics**, en **logements** et en **équipements urbains** a pourtant progressé à vive allure. Dans l'**urgence**, et alors qu'elles n'étaient **pas préparées** à affronter une conjoncture aussi mouvementée, les collectivités locales ont opéré des choix qui, avec du recul, peuvent paraître inattendus (comme la politique du logement social, mal ciblée à Tauramena et insuffisante à Yopal), voire incongrues (comme la course aux équipements somptuaires à Tauramena) mais qui sont toujours révélateurs de la **représentation** qu'elles avaient du développement local. Soucieuses de "**semer le pétrole**" et de jeter les bases d'une croissance durable qui se prolonge au delà du cycle pétrolier, elles ont surtout semé du béton, négligeant sans doute les dépenses sociales.

Pour ne rien arranger, l'**apparition d'acteurs collectifs** qui autrefois étaient inconnus ou marginaux dans la région, comme les compagnies pétrolières, les guérillas et les mouvements paramilitaires, ou encore, dans un autre registre, les ONG et les associations environnementales, des acteurs dont les intérêts sont souvent contradictoires, a contribué à complexifier davantage encore la gestion du développement local, au point que le Casanare était devenu un des départements les plus violents du pays à la fin des années 1990.

Les **perspectives** de développement étaient donc, malgré l'essor pétrolier -ou à cause de lui- pleines d'**incertitudes** à la fin des années 1990, dans une région très vulnérable aux aléas de la conjoncture pétrolière, qui éprouvait les plus grandes difficultés à surmonter les effets pervers du cycle minier et à passer d'une logique d'économie d'enclave à une logique de développement endogène, et susceptible, en cas de retournement, de voir repartir une grande partie de la population flottante.

… Et les perspectives de comparaison et de recherches sur le thèmes des mobilités spatiales et de l'action publique

Quelles **conclusions d'intérêt général** peut-on tirer, à partir des villes pétrolières, à l'échelle de la Colombie, voire de l'Amérique latine? Certes, la conjoncture pétrolière locale a été si singulière que nombre des faits observés paraissent difficilement transposables en dehors de leur contexte, à commencer par la soudaine richesse des pouvoirs publics locaux. Pourtant cet exemple nous paraît d'un intérêt exemplaire, à **deux titres** au moins. D'une part car la Colombie a connu dans son histoire de nombreux cas d'enclaves minières ou d'effets de développement très localisés et **dépendants d'une filière économique unique**: autres villes pétrolières et complexes pétrochimiques isolés, enclaves industrielles nées de l'initiative de l'état dans des régions rurales qui ne l'étaient pas (comme les petits foyers industriels du Boyacá voisin), enclaves éphémères de la drogue comme San José del Guaviare, d'où la prospérité est repartie aussi vite qu'elle était arrivée, dans les années 1980… Les effets économiques, démographiques, politiques et urbains des ces cycles conjoncturels et localisés de croissance, sans jamais se répéter à l'identique, se ressemblent souvent. Une bonne connaissance des processus en œuvre dans les villes pétrolières du Casanare présente donc un intérêt comparatif immédiatement exploitable. Ensuite parce que la **taille modeste** des villes concernées nous a permis d'observer de façon assez précise le **décalage** qui pouvait exister entre une approche de la ville par les pratiques de ses habitants, à une échelle micro-sociale, et une approche de la ville par le jeux de ses acteurs institutionnels. La **connaissance de cette articulation**, si difficile à saisir, présente en soi un intérêt heuristique, exploitable dans d'autres contextes, même en dehors d'une conjoncture d'expansion économique et démographique.

Au delà de l'intérêt comparatif de ce travail, il serait intéressant d'observer **l'évolution de la situation des villes pétrolières** plus de quatre ans après le dernier travail de terrain, alors que deux administrations élues ont eu le temps de se succéder, et que le cycle pétrolier a connu entre temps un reflux sensible, en 1998, suivi d'une reprise d'activité, le tout en lien avec la conjoncture mondiale des hydrocarbures. Les résultats du prochain recensement démographique, au second semestre 2003, promettent d'être riches d'informations sur la poursuite ou l'infléchissement de l'accroissement démographique, mais aussi sur de nombreux paramètres de la morphologie urbaine et sociale: évolution du périmètre urbain et du bâti, caractéristiques des logements et de leurs occupants, évolution des formes de ségrégation socio-spatiales qui s'affirmaient en 1996… L'évolution de la densité d'occupation des logements, comme les caractéristiques des quartiers populaires identifiés entre 1993 et 1996, nous renseigneront notamment sur les tendances décelées en 1993 et 1996 concernant le caractère "flottant" d'une frange importante de la population locale. Il parait difficile en revanche d'envisager une nouvelle étude de terrain sur place à moyen terme, car les conditions de sécurité pour un observateur étranger, déjà difficiles en 1998, se sont dégradées depuis. Une situation qui n'est d'ailleurs pas une spécificité *casanareña*, et qui rappelle qu'il est parfois délicat de mener des recherches de terrain en Colombie, hélas.

Enfin la richesse des enseignements qu'on a pu tirer de cette étude de la ville à travers les pratiques migratoires et résidentielles de ses habitants nous encourage à essayer de **renouveler l'expérience dans d'autres villes**, en Colombie où ailleurs. La démarche est ambitieuse, car il est méthodologiquement très difficile, on l'a vu, d'observer ces pratiques. Les données des recensements de population sont rarement suffisantes pour y parvenir, et

l'exercice n'est possible, compte tenu de l'ampleur des informations à réunir, que dans le cadre de projets collectifs et pluridisciplinaires, comme ce fut le cas déjà avec cette étude sur le Casanare, ou en la présence de données statistiques très précises. Une première série de contacts établis en Colombie nous permet de croire qu'il serait possible de renouveler l'expérience sur la ville de Carthagène, intéressante du fait notamment de la présence de nombreuses personnes déplacées de force par la violence, dont les conditions d'insertion dans la ville sont précaires, et donnent lieu à des représentations et à des discours très significatifs parmi la population d'origine, les acteurs publics et les réfugiés eux-mêmes… C'est le cas au Mexique également, où les statistiques démographiques existantes ouvrent de plus larges perspectives qu'en Colombie, et où un terrain urbain en forte croissance a déjà fait l'objet d'un premier repérage en juin 2001: Quérétaro.



Vue 1 - Entrée de la base d'exploitation pétrolière de Cusiana (*British Petroleum*)



Vue 2 - Aguazul. *El Porvenir,* quartier populaire d'invasion, auto-construit, situé en dehors du périmètre urbain, et mal desservi en services publics



Vue 3 - Aguazul. Ecole publique en construction, proche du centre-ville

© clichés Jean-Marc Fournier, février 1998 (Founier & Gouëset, 2000: 124-144)



Vue 4 - Tauramena. Puente Cusiana, quartier d'invasion auto-construit par des ouvriers du pétrole à l'origine, en dehors du périmètre urbain, non loin de la base pétrolière



Vue 5 - Tauramena. Le "quartier chinois", quartier d'invasion auto-construit dans le lit d'un torrent, en bordure du périmètre urbain. Un des nombreux secteurs de prostitution de la ville



Vue 6 - Tauramena. *La Primavera*, quartier de logement social. Maison de deux pièces vendues en gros œuvre, sans possibilité d'aggrandissement. Beaucoup n'ont pas trouvé d'acquéreur. A droite : extension prévue.



Vue 7 - Tauramena. Ensemble résidentiel destiné aux personnels d'éducation. Le graffiti "FARC" sur la première maison rappelle l'importance du conflit armé dans la région



Vue 8 -Tauramena. Complexe multisports inachevé, surdimensionné par rapport aux besoins d'une ville de 7000 habitants



Vue 9 - Tauramena. Gare routière. Achevée mais éloignée du centre et surdimensionnée, elle n'est pas entrée en service. Les locaux commerciaux sont entièrement vides



Vue 10 - Yopal.
La Esmeralda, quartier d'invasion très récente (quatre mois) en bordure de l'aéroport, en cours de consolidation et de légalisation. Constitué de 200 lots environ, il n'est pas encore desservi en services publics et en transports collectifs



Vue 11 -Yopal.
El Raudal, quartier populaire en cours de construction. La publicité électorale rappelle ici le lien étroit qui existe entre clientélisme et urbanisation



Vue 12 -Yopal.
Quartier d'habitat collectif formel, construit par un promoteur privé et destiné aux classes moyennes



Vue 13 - Yopal.
Rue fermée d'un quartier péricentral de bon standing, relativement ancien et bien aménagé



Vue 14 - Yopal.
Rue du péricentre est de la ville, en voie d'évolution rapide : verticalisation, progression rapide des appartements au détriment des maisons et des espaces non construits, et hausse des densités résidentielles



Vue 15 - Yopal.
Colina Campestre.
Quartier aisé construit à partir de 1994 sur une colline à l'extérieur du périmètre urbain, et auto-approvisonné en services domestiques

CONCLUSION GENERALE

Un regard rétrospectif sur notre parcours scientifique

Nos travaux sur l'espace et la société en Amérique latine depuis 1988 (cf .Vol. 1, section 3) ont porté en priorité sur les villes de Colombie, mais aussi d'Argentine et du Mexique. Ces travaux ont évolué par leur contenu et leur positionnement théorique, selon une logique chronologique et thématique qui est présentée de façon synthétique dans le tableau ci-dessous.

- Partant d'une analyse du processus original de concentration urbaine en Colombie pendant toute la seconde moitié du XXe siècle (problématique de thèse), nous avons ensuite élargi notre étude des dynamiques spatiales –démographiques et socioéconomiques– à l'ensemble du territoire colombien, avant de revenir dans le cadre de cette HDR à une analyse nouvelle de l'évolution du réseau urbain colombien (Chapitre 1).
- La recherche doctorale ayant montré l'importance des facteurs économiques dans la concentration urbaine en Colombie, nous avons travaillé ensuite sur la géographie économique de l'Amérique latine, en observant l'évolution des systèmes productifs dans le contexte de crise et de changement de modèle de développement qui a caractérisé les deux dernières décennies. Nous avons mis l'accent sur la mondialisation et son impact territorial, notamment en dehors des plus grandes métropoles, dans des contextes régionaux très différentiés en Argentine, au Mexique et en Colombie. Comme ce travail comparatif a déjà été publié, il n'a pas été repris dans cette synthèse.
- Les années 1980 et 1990 ayant vu se modifier de façon importante les conditions d'exercice de l'action publique dans les villes latino-américaines (démocratisation, décentralisation, participation citoyenne…), dans un contexte socio-économique pourtant difficile (crise économique, situation politique souvent confuse, maintien d'une croissance démographique soutenue…), nous avons entrepris d'enrichir notre approche du fait urbain dans la région par une entrée plus institutionnelle. L'étude de l'action publique locale est au cœur de nos travaux depuis notre intégration à l'Université de Rennes 2, notamment dans les recherches les plus récentes. Elle occupe donc une place centrale dans cette synthèse (Chapitres 2 à 5).
- Enfin nous avons essayé de prolonger cette lecture institutionnelle de la ville par une approche complémentaire, centrée sur les comportements et les usages qu'en ont ses habitants, véritable acteurs de la dynamique urbaine, par leurs pratiques. Une première série de travaux sur les comportements électoraux à Bogotá nous avait déjà montré le décalage qui pouvait exister entre l'action des élus et les aspirations des habitants dans la capitale colombienne. L'étude plus récente des villes pétrolières du département du Casanare nous a permis de constater que ce décalage existait aussi dans l'autre sens: les décideurs (élus, personnels administratifs et techniques) ont une connaissance imprécise des comportements et des besoins des citadins, affectée par leurs propres représentations, ce qui n'est bien sûr pas sans conséquences sur leur gestion urbaine (Chapitre 6).

Tableau récapitulatif des principaux thèmes et espaces étudiés en Colombie, au Mexique et en Argentine (1988-2002)*

	Dynamiques spatiales	Economie et systèmes productifs	Pouvoirs locaux et action publique	Pratiques et comportements
Espaces étudiés (par ordre chronologique)	Bogotá, Medellín, Cali et Barranquilla (thèse de doctorat) Territoire national (3) (7) **Réseau urbain** (9)	Bogotá, Medellín, Cali et Barranquilla (thèse de doctorat) Yucatán (2) Sud-ouest de la Province de Buenos Aires (4) Argentine (6) Casanare (5)	Bogotá (avant la thèse) Yucatán (2) Sud-ouest de la Province de Buenos Aires (4) Casanare (5) **Nord-Ouest argentin** (8) **Aire métropolitaine de Bogotá** (10) **Colombie** (Chap. 2 du Vol. 3)	Bogotá (1) **Casanare** (5)
Chapitre du Vol. 3	**Chapitre 1**		**Chapitre 2** **Chapitre 3** **Chapitre 4** **Chapitre 5**	**Chapitre 6**
Thèmes et résultats de recherche (**en gras**: sujets traités dans le Vol. 3)	• **Processus de concentration urbaine** • **Processus de métropolisation** • **Evolution systémique du réseau urbain: des villes interdépendantes et une croissance urbaine plus sensible aux facteurs démographiques (migrations surtout) qu'aux facteurs économiques** • Les logiques territoriales de la violence	• Crise du modèle de développement "substitutif" et protégé; imposition brutale du modèle néolibéral • Un impact de la mondialisation équivoque et très inégal selon le contexte local • Les recompositions des espaces périphériques en crise ou en forte croissance • Les acteurs du développement local	• **L'impact des réformes institutionnelles: démocratisation, décentralisation et "gouvernance urbaine"** • **Quelles autonomie pour les pouvoirs locaux (municipes et "régions")?** • **La relation entre les pouvoirs locaux: coopération ou confrontation?** • Politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire • **La gestion des services publics: quel rôle économique et social pour l'état?** • **La gestion des espaces publics et la politique patrimoniale**	• **L'analyse du fonctionnement de la ville par la mobilité de ses habitants** • **La complémentarité entre une approche démographique et une approche anthropologique des comportements individuels et des stratégies collectives** • **La diversité des modèles familiaux et des formes de mobilité permettent de relativiser les catégories d'analyse (*ménage*, *résidence*…)** • **Le décalage entre les usages de la ville par ses habitants et les représentations des décideurs**
Principales perspectives	• Suivi des dynamiques territoriales en Colombie après le recensement de 2003		• Projet ECOS "Recompositions urbaines et dynamiques métropolitaines à Bogotá" • Projet GIS "Polycentralités dans les villes hispano-américaines" (coord. C. Paquette) • Etude de la gouvernance métropolitaine et des services publics à Mérida (Mexique)	• Suivi des dynamiques démographiques et urbaines à partir du recensement de 2003 • Etude des mobilités et des dynamiques sociales et urbaines à Carthagène (Colombie) et Querétaro (Mexique)

* Les couleurs se réfèrent aux trois pays concernés, les chiffres entre parenthèses renvoient à la numérotation des projets de recherche dans le Vol. 1. (section "Espaces étudiés"), et les caractères gras indiquent les exemples ayant fait l'objet d'une exploitation spécifique dans ce Vol. 3.

Ce parcours scientifique est caractérisé par un enrichissement progressif du cadre conceptuel et du champ géographique de nos recherches, au gré des projets et des collaborations successives, ainsi que des lectures et des enseignements qui en ont découlé. La synthèse réalisée dans ce volume a pour objectif de rendre compte de la cohérence de ce parcours scientifique, entièrement tourné vers la compréhension des dynamiques urbaines en Amérique latine à la fin du XXe siècle, depuis l'observation générale des mécanismes d'urbanisation jusqu'aux pratiques de la ville par les habitants, en passant par l'action des gouvernements locaux et les politiques urbaines.

*Les enseignements de cette synthèse d'habilitation sur la connaissance du fait urbain en Amérique latine: "***Caminos recorridos y caminos por recorrer***"*[1]

La présente synthèse repose sur la confrontation de six études de cas qui permettent d'aborder le fait urbain en Amérique latine, suivant les trois entrées thématiques définies dans la section précédente. Il ne s'agit pas d'une simple juxtaposition de recherches qui suivraient chacune leur logique propre. La ligne directrice du propos nous a permis, en mettant différentes méthodes d'analyse au service d'une lecture globale de la ville, d'aller plus loin que ce que chacun des thèmes abordés nous aurait permis d'apprendre séparément.

Les principaux enseignements de cette synthèse sont résumés en conclusion de chacun des chapitres, et repris de façon synthétique dans le tableau récapitulatif. Ces conclusions ont une validité qui s'applique d'abord aux espaces considérés, et qu'on s'est bien gardé de généraliser hâtivement à d'autres lieux. Néanmoins, les exemples géographiques retenus dans cette synthèse l'ont été en fonction de leur valeur heuristique, c'est-à-dire leur capacité à illustrer une problématique ou un concept qui permettait d'enrichir la connaissance du fait urbain en Amérique latine.

Nous avons diversifié les échelles d'analyse, depuis l'individu et le logement dans les petites villes pétrolières du Casanare (Chapitre 6) jusqu'aux considérations mondiales sur la "gouvernance urbaine" (Chapitre 2), en passant par les villes intermédiaires du nord-ouest argentin (Chapitre 5), l'Aire métropolitaine de Bogotá (Chapitres 3 et 4) et le cadre national de la Colombie (Chapitres 1 et 2). Cette démarche multiscalaire, au delà du cliché parfois utilisé à ce propos en géographie sur un "mode incantatoire"[2], est au cœur des méthodes de la géographie sociale. Comme l'a montré G. Di Meo (1996a: 152-165) à propos des "formations socio-spatiales", les faits sociaux et leur inscription dans le cadre matériel du territoire sont le produit d'une relation dialectique entre les infrastructures (l'espace géographique, le système de production économique) et les superstructures (l'instance idéelle de la culture, des représentations et de l'idéologie, ainsi que l'instance du pouvoir des rapports de domination). Cette relation est faite d'un équilibre précaire, de tensions et de combinaisons provisoires qui imposent de recourir en permanence aux différentes échelles de "l'espace vécu", depuis l'individu jusqu'au "système monde", en passant par la Nation, qui reste le lieu décisif d'élaboration des réformes institutionnelles et de nombreux changements sociétaux ou économiques, mais aussi, bien sûr, par l'échelon local, et plus notamment municipal, que deux

[1] "Chemins parcourus et chemins à parcourir". Sous-titre de l'ouvrage collectif coordonné par F. Carrión en 1988 sur l'état de la recherche urbaine dans les pays andins.

[2] Pour reprendre une formule du projet scientifique 1995-98 de l'UMR ESO, qui faisait de la notion d'échelle une des trois entrées privilégiées de la géographie sociale.

décennies de décentralisation ont cherché à promouvoir, non sans mal, comme lieu privilégié d'exercice de l'action publique.

On développera ci-dessous les **principaux résultats** de cette recherche, en indiquant les **perspectives de recherches** qui s'ouvrent à l'issue de cette synthèse.

Sur la dynamique des systèmes urbains

Les méthodes et les outils de **l'analyse spatiale**, qui reposent essentiellement sur l'étude de l'évolution de la **taille des villes** et des principaux **facteurs de leur croissance démographique** (mouvement naturel, apport migratoire et caractéristiques de la population) constituent un indicateur simple mais suffisant pour comprendre les principaux ressorts de la dynamique urbaine à l'échelle d'un pays comme la **Colombie**. Nous avons pu apprécier le caractère **systémique** de la croissance urbaine. Les villes évoluent de façon interdépendante, suivant des logiques assez proches de celles observées pour les **villes européennes** par les spécialistes français de l'analyse spatiale: une évolution très sensible à la taille initiale des villes, à leur statut administratif, à leur localisation dans le maillage urbain national, à la densité du peuplement rural ou encore à leur distance des plus grandes métropoles. La croissance des villes est également très sensible à l'importance des **flux migratoires**, qui favorisent globalement les **grandes villes et leur périphérie**. Les **indicateurs économiques** en revanche, peu nombreux et difficilement exploitables sur l'ensemble du réseau urbain à long terme, révèlent que les activités productives industrielles et tertiaires sont beaucoup plus concentrées dans les grandes villes, notamment Bogotá, que la population. Ces données semblent aussi confirmer un phénomène vérifié en **Europe**: les **cycles économiques ne coïncident pas** nécessairement, à court terme, avec les **cycles démographiques**, même s'ils sont évidemment liés sur le long terme.

Ces résultats ouvrent des perspectives encourageantes sur l'intérêt de l'analyse spatiale en Amérique latine, où souvent les seules statistiques exploitables sur des séries temporelles longues sont les recensements de population. En l'état actuel de nos travaux et de la connaissance des dynamiques urbaines dans cette région, deux pistes nous paraissent intéressantes à développer: prolonger l'étude du réseau urbain colombien jusqu'en 2003, dès que les résultats du prochain recensement de population seront disponibles, et confronter les tendances ainsi dégagées au reste de l'Amérique latine (Argentine et Mexique notamment, dont les derniers recensements remontent à 2001 et 2000 respectivement). En effet, les tentatives de comparaison systématique de la dynamique spatiale des villes à une échelle subcontinentale, sur le modèle de la synthèse ambitieuse de L.M. Cuervo en 1990 ou de celle de F. Moriconi-Ebrard à travers le base Geopolis, ont été riches d'enseignements sur les tendances latino-américaines et les spécificités nationales éventuelles, mais elles n'ont permis d'approcher que de façon partielle l'ensemble du processus, en se concentrant sur le sommet du réseau urbain notamment. Le caractère systémique de l'évolution du réseau urbain colombien entre 1951 et 1993 nous a convaincu de l'intérêt d'aborder le processus dans son ensemble, et de façon comparative.

Sur l'action publique et la gestion urbaine

La ville appréhendée comme un lieu d'exercice de **l'action publique** pose d'abord un problème de **vocabulaire**, comme le suggère d'ailleurs le titre évocateur d'un ouvrage sur le

sujet, "*La cité des mots - pour agir et vivre ensemble dans la ville*"(Weiller, 2000)[3]. Plus difficile à résoudre que celui des définitions sur les limites physiques et l'expansion de la ville ("*villes*", "*agglomération*", "*banlieue*", "*métropolisation*", "*suburbanisation*"…), le problème concerne d'abord la **transposition des concepts** d'une langue –ou d'un pays– à l'autre, souvent trompeuse. On a vu le cas des aller-retour sémantiques entre la "***governance***", terme d'origine onusienne assez ambiguë qui s'est "urbanisé" dans son acceptation française, mais ne parvient pas à s'imposer en Amérique latine, peut-être par défiance à l'égard des connotations "néolibérales" de ce terme, et sans doute parce que les conditions d'exercice de l'action publique locale n'ont pas suivi les mêmes évolutions que dans les pays du Nord. Le terme de **décentralisation**, a priori moins équivoque, n'est pas dénué d'ambiguïtés lui aussi: simple "toilettage institutionnel" ou véritable réforme de fond selon les pays, il s'est imposé en Colombie comme un projet global de société, mêlant avec beaucoup d'optimisme mais aussi une certaine confusion les attentes parfois contradictoires des différents acteurs de la ville.

Au delà de ces deux exemples, c'est toute la conception du **rôle de l'Etat**, de ses **priorités sociales** et du fonctionnement de la **démocratie locale** qui est en jeu et qui transparaît derrière ce problème de vocabulaire. Avec la décentralisation, c'est le principe de **l'autonomie locale**, essentiellement **municipale**, qui s'est imposé (surtout en Colombie; les systèmes fédéraux mexicain et argentin ayant maintenu le pouvoir des Etats et des Provinces), même si cette autonomie politique se trouve limitée par une **dépendance financière** accrue. Avec la démocratisation –au moins formelle– des institutions, c'est la légitimité et les prérogatives des **élus locaux** (maires, gouverneurs…) qui se sont accrues, parfois au prix de tensions avec les autres instances du pouvoir local, et d'une contradiction de principe avec l'introduction simultanée de nouvelles formes de **participation citoyenne** (les relations tendues entre le Maire de Bogotá et les *Juntas de acción local* étant de ce point de vue un bon exemple). Enfin, avec les lois sur l'aménagement du territoire, c'est la **fonction planificatrice** des pouvoirs locaux qui s'est vue considérablement renforcée, ce qui met de nombreuses villes et municipes ruraux au défi de leurs propres limites financières, techniques et humaines.

L'observation des **dynamiques métropolitaines** dans la **Savane de Bogotá** nous a permis, une fois levée l'ambiguïté du vocabulaire colombien et français sur la "**métropolisation**" et "**l'intercommunalité**", de pointer au moins deux écueils dans les nouvelles conditions d'exercice de l'action publique introduites par l'ensemble des réformes sur la décentralisation, la démocratisation et l'aménagement du territoire. Le premier concerne la coopération inter-institutionnelle entre les différentes instances du pouvoir public, un problème à la fois **hiérarchique**, au sujet des relations entre l'Etat central, les instances régionales et les municipes (voire les quartiers), et **horizontal**, avec le problème de la coopération entre municipes au sein des aires métropolitaines, qui a défrayé la chronique politique et institutionnelle dans la Savane de Bogotá pendant plusieurs années sans trouver pour le moment de solution convaincante. Le problème de "l'intercommunalité" –au sens français– et de la gestion concertée de l'urbanisation au sein des agglomérations se heurte en Colombie, et au delà, dans toute l'Amérique latine, à une **conception de l'Etat** fonctionnant surtout de façon verticale, et qui, libérant récemment l'initiative locale avec la décentralisation, n'a pas encore trouvé les mécanismes politiques et institutionnels lui permettant de résoudre les difficultés d'une **action concertée entre pouvoirs locaux**.

[3] On peut citer ici d'autres synthèses récentes sur le vocabulaire de la ville: *Les mots de la ville. Registre de langue et pratiques langagières* (Peñalva, 1997), *Les mots de la ville. Nommer la ville et ses territoires* (Depaule, 1997) et plus récemment, *Vocabulaire de la ville. Notions et références* (Dorier-Apprill, 2001), pour ne retenir que des ouvrages centrés sur le lexique urbain.

Les problèmes que pose l'aire métropolitaine de Bogotá en termes de décentralisation, d'action publique et de fonctionnement de la démocratie locale seront exploités ultérieurement dans le cadre d'un ouvrage collectif sur le thème "*Recompositions urbaines et dynamiques métropolitaines à Bogotá*", que nous coordonnerons en 2002-2003 avec L.M. Cuervo, du CIDER (Université des Andes, Colombie), en clôture du programme de coopération ECOS-Nord (cf. Vol. 1, Projet 10). On cherchera ensuite à confronter l'exemple de Bogotá à celui partiellement étudié de l'Aire métropolitaine de Mérida (Mexique), où la relation de cette capitale régionale avec ses voisins immédiats pose des problèmes d'une nature très similaire à ceux observés dans le cas colombien: relations de voisinage dissymétriques et dépendantes, absence de concertation, autonomie municipale accrue par la décentralisation mais limitée par les capacités financières et techniques des municipes périphériques, ingérence de l'échelon régional -l'Etat du Yucatán- dans l'action municipale, instrumentation du "dossier métropolitain" à des fins politiques, etc. Cette comparaison, complétée d'une révision bibliographique sur d'autres exemples équivalents en Amérique latine, nous permettra de réinterroger le cas de Bogotá à la lumière d'autre exemples, afin d'en tirer des conclusions plus générales sur la gestion du développement local dans les espaces urbains agglomérés, un champ assez mal connu de l'action publique locale dans cette région, en dehors d'études à caractère souvent monographique.

La **gestion des services publics** constitue une excellente application des problèmes soulevés par la "question métropolitaine" dans la Savane de Bogotá. Les services publics sont l'une des principales missions conférées aux municipes par la décentralisation, mais au prix de contradictions entre des principes politiques peu compatibles entre eux. Ainsi les maires ont-ils une obligation de service public, avec une **mission sociale** en faveur des populations modestes qui doivent bénéficier d'une tarification adaptée, mais dans le même temps les principes libéraux contenus dans la loi sur les services publics les incitent à adopter des règles de **rentabilité commerciale**, d'ouverture à la concurrence et de privatisation. Parallèlement, la **réglementation environnementale** impose des règles draconiennes de "durabilité" dans la gestion de l'eau et des déchets, discutables sur le fond, difficilement applicables d'un point de vue technique et surtout très coûteuses pour les finances locales. L'ensemble de ces contraintes rend d'autant plus délicate la coopération entre municipes voisins, surtout en situation de déséquilibre, comme c'est le cas dans la Savane de Bogotá où les petites villes de la couronne métropolitaine, jalouses de leur autonomie, se trouvent dépendantes du District Capital. Ces questions relevant de "l'intercommunalité" et de la "politique d'agglomération" sont souvent oubliées dans la littérature sur la décentralisation et l'aménagement du territoire en Colombie, ou alors traitées de façon ponctuelle, à propos de Bogotá surtout. Nous avons essayé de formuler en termes institutionnels les problèmes soulevés par cette question.

En cohérence avec plusieurs travaux menés en Colombie sur le sujet (H. Coing, 1997 a & b; A. Maldonado, 1998 & 2000; M.M. Maldonado, 1998 & 2001…), nous avons choisi de limiter cette étude de la gestion de l'eau potable dans l'Aire métropolitaine de Bogotá à son volet institutionnel. Il serait utile de prolonger cette étude par le cas de l'assainissement des eaux usées, afin de suivre l'ensemble de la chaîne de l'eau et des implications de la loi 142 sur les services publics, et de mieux cerner une contradiction trop rapidement abordée ici entre deux priorités fortes des politiques publiques en Colombie: l'impératif social dans la prestation des services publics et l'impératif environnemental dans la gestion des ressources en eau. On pourrait là aussi confronter le cas de la Savane de Bogotá à celui de l'aire métropolitaine de Mérida, sur lequel nous disposons d'un important matériau de recherche encore inexploité, voire à celui d'autres agglomérations du Mexique, grâce à la bibliographie existante et aux contacts scientifiques pris à Mexico sur ce sujet. Pour être efficace, cette

lecture institutionnelle de la gestion des services publics dans les villes d'Amérique latine devrait également intégrer le rôle et le fonctionnement des entreprises de services publics, assez mal connus et plus difficiles à appréhender d'un point de vue méthodologique, mais qui semblent décisifs dans le choix des politiques urbaines et les conditions de gouvernance urbaine, surtout dans le contexte actuel de privatisation et de déréglementation de l'économie.

Le cas de la **gestion du patrimoine** dans les villes du **nord-ouest argentin** permet également d'apprécier les problèmes posés par l'évolution récente des conditions d'exercice du pouvoir local, avec les mêmes difficultés de dialogue inter-institutionnel que dans le cas précédant. L'Argentine a mené une politique de décentralisation moins poussée qu'en Colombie, mais a revu à la baisse de façon plus radicale les fonctions de l'Etat, au nom des principes du libéralisme économiques, sans parvenir à remettre en cause la force du pouvoir politique des Provinces, qui s'est maintenu de façon presque caricaturale à Tucumán. A travers le patrimoine, c'est la **conception de l'espace public** qui est en jeu. La valeur accordée aux formes urbaines est souvent révélatrice, chez les décideurs et des milieux patrimoniaux qui les influencent, de positions conservatrices prenant difficilement en compte la **dimension sociale** qui peut exister derrière la "façade" du patrimoine, comme c'est clairement le cas pour **l'héritage ferroviaire** à Tucumán et Jujuy.

La littérature scientifique sur la politique du patrimoine dans les métropoles d'Amérique latine est déjà assez importante, et nous avons eu l'occasion de montrer en conclusion du Chapitre 5 en quoi l'exemple argentin étudié se rapprochait ou s'écartait des tendances régionales. Les différences relevées sont liées notamment à un effet de taille: on ne gère pas le patrimoine de villes intermédiaires d'une région pauvre d'Argentine comme on le fait dans des capitales comme Mexico, Buenos Aires ou Lima, des villes qui disposent de davantage de moyens et d'un patrimoine réputé "mondial". Pour mieux cerner ces différences, nous étudierons les politiques du patrimoine à Bogotá, une question déjà envisagée en 1998-99 dans le cadre d'une réponse à un appel d'offres du CNRS (cf. Vol. 1, rubrique 3.2.4), et qui sera reprise dans le cadre du futur projet évoqué ci-après sur les "polycentralités dans les villes hispano-américaines".

Sur les comportements individuels et collectifs dans la ville: mobilités, insertion résidentielle et parcours professionnel

Notre volonté d'appréhender la ville à travers les **usages et les comportements** de ses habitants, en s'appuyant sur l'exemple des **villes pétrolières du Casanare** en Colombie, nous a permis de mesurer l'extrême diversité des parcours migratoires, résidentiels et professionnels, conformes aux modèles déjà connus sur les "**systèmes résidentiels**", les "**ménages confédérés**", ou le caractère **cyclique** des emplois pétroliers, générateur de mobilités elles-mêmes circulaires. L'afflux massif d'une population dont l'ancrage local n'était pourtant que temporaire a généré une série de besoins en services et en biens d'usage collectif que les pouvoirs publics, non préparés à affronter de tels bouleversements, n'ont pas su identifier de façon précise ni traiter en conséquence, malgré l'argent du pétrole. Le caractère original de ce boom pétrolier, dans une région périphérique de Colombie, ne doit pas minimiser la **portée des enseignements méthodologiques et conceptuels** qu'on peut tirer de cet exemple. On songe bien sûr à l'*habitus* bourdieusien, dont on retrouve la trame derrière la singularité du contexte, avec un éventail de populations extrêmement diversifiées qui se voient contraintes de coexister et d'adopter des pratiques complexes, dans un espace urbain et un marché du logement inadaptés, suivant des logiques dictées en partie par les **catégories d'appartenance** et **l'expérience** acquise par chacun (les enquêtes ont permis d'établir la

pertinence des catégories collectives que sont les *malleros*, les commerçants, les élus locaux, les communautés évangélistes, les habitants d'un quartier d'auto-construction illégale, ou encore les prostituées), mais qui laissent néanmoins une latitude importante aux **stratégies individuelles**, **familiales** ou **collectives**, dessinant une infinité de parcours et de situations, et laissant *in fine* une impression de **fluidité** extrême dans le **rapport des populations à l'espace et au temps**.

Cette expérience d'une analyse du fonctionnement de la ville par une **approche micro-sociale**, de type individuelle et biographique, mais aussi qualitative, grâce aux nombreux entretiens exploités ou réalisés directement, ainsi que la connaissance que nous avons eu d'autres projets du même type, sur l'intégration des populations noires à Cali ou des populations migrantes dans l'aire métropolitaine de Bogotá (cf. Introduction du Chapitre 6), nous ont convaincu de l'intérêt d'une telle approche pour intégrer **l'individu**, mais aussi **l'identité** et la **culture** dans l'analyse des modes de territorialisation des sociétés. Ces dimensions ne constituaient pas, jusqu'à une date récente, une priorité pour la **géographie sociale**, qui était surtout attachée, comme le rappelle G. Di Meo (1996a: 268-269) aux **relations interpersonnelles**, aux **structures des groupes** auxquels les individus se rattachent, et aux rapports souvent **dissymétriques** qui les unissent. La pratique d'une recherche pluridisciplinaire, au contact de démographes, de sociologues et d'anthropologues notamment, aura été de ce point de vue fort enrichissante: elle nous a permis d'aborder avec moins de difficultés des concepts qui s'imposaient à nous à travers la réalité latino-américaine, mais qui nous étaient peu familiers au départ, comme les catégories ethniques et raciales, la participation citoyenne, l'identité personnelle ou le référent communautaire (cf. réf. XX du Vol. 2).

La recherche menée sur les villes pétrolières du Casanare appelle deux prolongements de nature et de portée scientifique différentes. Le premier consisterait, sur la base des résultats du prochain recensement de population, au second semestre 2003, à observer l'évolution de la dynamique sociale et démographique dans ces trois villes, dans le contexte de déclin relatif de l'activité pétrolière et de dégradation générale de la conjoncture économique qui caractérise l'après-1996. Le second, plus ambitieux, consisterait à confronter les enseignements tirés de cette étude des pratiques migratoires et des conditions de résidence dans les villes du Casanare à d'autres situations colombiennes ou latino-américaines, afin de faire notamment la part des choses entre l'effet spécifique du pétrole et celui des pratiques traditionnelles de mobilité. On a vu en effet qu'elles étaient en partie antérieures au pétrole et inhérentes aux stratégies professionnelles et résidentielles des individus, des familles et des groupes sociaux en Colombie. Cet objectif pose de sérieux problèmes méthodologiques: il est très difficile d'observer les comportements individuels sans mobiliser des sources d'informations et des méthodes d'analyse qui débordent largement du champ de la géographie et des possibilités d'un chercheur isolé. Cette difficulté nous renvoie au problème plus large des conditions d'exercice à distance, pour un chercheur français, d'une recherche sur les villes et la société en Amérique latine. Pour y parvenir, deux solutions s'offrent à nous: intégrer des projets collectifs et pluridisciplinaires, ou choisir d'étudier des villes pour lesquelles on dispose de sources primaires et/ou secondaires suffisamment détaillées. Une série de contacts préliminaires nous laisse penser qu'il sera possible de réunir ces deux conditions à moyen terme pour deux villes d'Amérique latine qui se caractérisent par un forte croissance et une importante mobilité résidentielle, pour des raisons très différentes: Carthagène en Colombie (avec l'essor du tourisme, mais aussi de la violence dans les campagnes environnantes), et Querétaro au Mexique (une ville du *Bajío* qui subit les effets positifs du "desserrement métropolitain" de Mexico).

Quelles perspectives professionnelles après l'habilitation?

L'expérience acquise au cours de ces quatorze années de recherche et les prérogatives accordées par l'habilitation à diriger des recherches seront mises au service de trois fonctions:

- la recherche, avec le prolongement des programmes achevés par la mise en œuvre de nouveaux projets, sur des problématiques en cohérence avec les trois axes développés dans ce volume. Les perspectives, qu'on vient d'évoquer brièvement dans la section précédente, ne manquent pas. Un projet est déjà engagé pour l'année 2003: le programme comparatif du GIS "Réseau Amérique latine" sur *les polycentralités dans les villes hispano-américaines*, coordonné par C. Paquette, C.R de l'IRD en poste à la *Universidad Autónoma Métropolitana* d'Iztapalapa, Mexico. Sans abandonner la Colombie, nous chercherons à nous rapprocher du Mexique, où le travail de terrain est actuellement moins difficile, et où des contacts institutionnels ont été pris lors de notre invitation au CIESAS en mai-juin 2001 (cf. Vol. 1, section 3.3.1);
- la coopération, avec une poursuite des programmes en cours (essentiellement le programme ECOS-nord sur l'aire métropolitaine de Bogotá, qui a obtenu une troisième année de financement en 2002 et qui devrait déboucher sur un ouvrage de synthèse en Colombie), et la recherche de nouvelles collaborations avec les partenaires colombiens, mexicains et argentins avec lesquels nous avons déjà établi des contacts et nourri des échanges;
- l'enseignement, avec une valorisation des méthodes acquises et des résultats de recherches dans les cours dispensés aux étudiants de tous niveaux, et aussi, à court terme, avec la valorisation des résultats encore inédits sous forme de publications accessibles aux étudiants.

L'Habilitation nous permettra de prendre une part plus active dans l'encadrement de la recherche, avec l'élaboration de nouveaux projets collectifs et la recherche de nouveaux financements, l'organisation de rencontres scientifiques et l'encadrement des étudiants de maîtrise, de DEA et de thèse. Les contacts pris avec de nombreuses institutions d'enseignement supérieur et de recherche dans différents pays d'Amérique latine nous ont d'ores et déjà permis de lancer trois recherches de maîtrise au Mexique et au Pérou pour l'année 2002-2003 (cf. Vol. 1, section 3.3.1), avec un accueil des étudiants français dans des institutions nationales, et la co-tutelle de chercheurs spécialistes du thème étudié. La reprise des enseignements à la rentrée 2002, après deux années de délégation au CNRS, nous donnera la possibilité d'assurer à moyen terme la même tâche avec des étudiants de DEA et de thèse.

BIBLIOGRAPHIE

ABELLO M.A., ORTÍZ C., RODRÍGUEZ O., PARDO J.C. & VARGAS Y., 1999, *Hacia la elaboración de bases para un proyecto de manejo integral del agua para el sector Altos de Cazucá con miras al fortalecimiento del tejido social*, Bogotá, CIDER (Universidad de los Andes), Taller Planificación y gestión del desarrollo territorial, s. p.

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DEL JAPON (JAICA), 1996, *Estudio del Plan Maestro del transporte urbano de Santa Fe de Bogotá en la República de Colombia*, Informe final, Bogotá, Chodai Co. Ltd. – Yachiyo Engineering Co. Ltd., 470 p.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C., 2000a, *Monografías territoriales. Región Bogotá-Sabana*, Bogotá, DAPD, 19 Vol.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C., 2000b, *Plan de ordenamiento territorial de Santa Fe de Bogotá. Documento técnico de soporte*, Bogotá, DAPD, 462 p.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., 2001, *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. Bogotá D.C. 2001-2004. "Bogotá para vivir todo del mismo lado"*, Bogotá, 128 p.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, 2000a, *Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnico Soporte*, Soacha, 367 p.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA, 2000b, *Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Diagnóstico*, Soacha, 289 p.

ALFONSO O. (Edit.), 2001, *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 693 p.

ALFONSO O., 2001a, "Pautas de localización industrial en la Sabana", in ALFONSO O. (Edit.), *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 219-268.

ALFONSO O., 2001b, *Particularidades del proceso metropolitano de urbanización Bogotá – Sabana: modalidades, implicaciones y determinantes*, Bogotá, CIDER (Universidad de los Andes), Second Séminaire ECOS-Nord "Recompositions urbaines et dynamiques métropolitaines à Bogotá", 23 p.

ALLOU S. & GOUËSET V., 1990, *Los centros de investigación y el tema del agua y alcantarillado*, Quito, Colloque "Ciudagua Andina", Federación mundial de ciudades unidas, 5 p.

ALLOU S. & GOUËSET V., 1991, "Ficha informativa sobre los países del Pacto Andino", Quito, *Actas del Coloquio "Ciudagua Andina"*, Federación mundial de ciudades unidas, p. 70-77.

ÁNGEL J.E. & HERNANDEZ L., 2000, "Tasas retributivas: un enfoque proactivo", *Regulación de agua potable y saneamiento básico*, n° 5, p. 85-108.

ÁNGEL J.E., ROZO J., HERNANDEZ L. & VALDERRAMA D., 2001, "Estimación del consumo básico de agua potable en Colombia", *Regulación de agua potable y saneamiento básico*, n° 7, p. 15-42.

ANTONIN S., 1988, "Les industries périurbaines de Bogotá", *Les Annales de la recherche urbaine*, nº 29, p. 88-94.

ARDILA G.(Coord.), 2000a, *Documentos, informe de actividades y resultados de la Misión durante la primera fase*, Bogotá, Misión de Estudios de la Sabana de Bogotá – CES – DNP - FONADE, Convenio FONADE - Universidad Nacional de Colombia nº 990630, Producto 5, s. p.

ARDILA G. (Coord.), 2000b, *Propuestas y recomendaciones preliminares para la definición de los lineamientos de política*, Bogotá, MESB – CES – DNP - FONADE, Convenio FONADE - Universidad Nacional de Colombia nº 990630, Producto 7, doc. mimeo., 30 p.

ASCHER F., 1988, "Mobilité et temps de la vie quotidienne. Quels enjeux pour la conception et la gestion des villes?", in *Les débats sur la Ville 1*, Paris, Confluences, 1998, p. 203-215.

ASCHER F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Editions Odile Jacob, 347 p.

ASSOCIATION DES MAIRES "VILLE ET BANLIEUE DE FRANCE", 1999, *Les nouvelles frontières de la ville. Banlieues, centres, périphéries*, Lyon, Actes du 13ème Congrès, avril 1999, Noisy-le-Grand, CERTU - AMVBF, coll. Débats, 126 p.

ATEHORTUA C., 2000, "El régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios en Colombia", in VILLAR BORDA, L. *et al.*, 2000, *Régimen de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 367-502.

AUDEFROY J., 2000, "Seis principios para la rehabilitación integral en los centros históricos", *L'ordinaire latino-américain*, n° 181, p. 23-28.

AURAY J.-P., BAILLY A., DERYCKE P.-H. & HURIOT J.-M. (Dir.), 1994, *Encyclopédie d'économie spatiale. Concepts, comportements, organisations*, Paris, Economica - Association de Science régionale de langue française, coll. Bibliothèque de science régionale, 427 p.

AYALA DE LA HOZ A., 2001, *Soporte técnico y perfil de los posibles proyectos regionales sobre infraestructura de servicios públicos domiciliarios - Agua potable y saneamiento básico. Documento final*, Bogotá, DAPD (Subdirección de expansión y ordenamiento regional), Proyecto Regional Bogotá-Sabana, 38 p.

BAILLY A., 1999, "Regards croisés sur un concept", in LACOUR, C. & PUISSANT S., *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*, Paris, Anthropos, coll. Villes, p. 153-164.

BAILLY A. & HURIOT J.-M. (Dir.), 1999, *Villes et croissance. Théories, modèles, perspectives*, Paris, Anthropos, coll. Geographie.

BAIROCH P., 1985, *De Jéricho à México. Villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard, coll. Arcades, 706 p.

BAIROCH P., 1999 "Villes et développement économique dans une perspective historique", in BAILLY A. & HURIOT J.-M. (Dir.), *Villes et croissance. Théories, modèles, perspectives*, Paris, Anthropos, coll. Géographie, p. 9-48.

BANGUERO H., 1985, "El proceso migratorio en Colombia: determinantes y consecuencias", *Boletín socio-económico de la Universidad del valle*, n° 13, p. 23-36.

BARAIZE F. & NEGRIER E. (Dir.), 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 310 p.

BARBARY O. (Coord.), DUREAU F. & HOFFMANN O., 2002, "Systèmes de lieux et mobilités", in DUREAU F., BARBARY O., GOUËSET V. & PISSOAT O. (Coord.), *Villes et société en Colombie*, Chapitre 3, à paraître.

BARBIER J.-C., BURGEL G., DELPECH B. & GIRAUT F. (Dir.), 1995, *Villes en parallèle*, n° 22, numéro spécial "Villes secondaires d'Afrique".

BARCO C. (Dir.), 1998, *Bogotá-Sabana. Un territorio posible*, Bogotá, CEDE (Universidad de los Andes) - Cámara de Comercio de Bogotá, Serie Biblioteca CCB, nª 100, 163 p.

BARCO C. & CORTES R. (Dir.), 1999, *Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región*, Vol. 3, "Informe técnico final", Bogotá, Colciencias – Convenio Gobernación de Cundinamarca – CEDE (Universidad de los Andes), 191 p.

BARCO C. & CORTES R. (Dir.), 2000, *Aproximaciones a las directrices de ordenamiento territorial para Bogotá y la región*. Bogotá, Convenio Corporación Andina de Fomento - DAPD - CEDE (Universidad de los Andes), 159 p.

BARKIN D. (Compil.), 2001, *Innovaciones Mexicanas en el Manejo del Agua*, Mexico, Centro de Ecología y Desarrollo (Universidad Autónoma Metropolitana), 231 p.

BASCOU S., 2001, *La gestion de l'eau en Colombie. Le cas de Funza*, Rennes, Rapport de stage au CIDER (Universidad de los Andes), Programme ECOS-Nord "Recompositions urbaines et dynamiques métropolitaines à Bogotá (Colombie)", 41 p.

BASSAND M., 1996, "La métropolisation et ses acteurs", in JACCOUD C., SCHULER M. & BASSAND M. (Dir.), *Raisons et déraisons de la ville. Approche du champ urbain*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 69-81.

BATAILLON C., DELER J.-P. & THERY H., 1991, *Amérique latine*, Paris, Hachette - Reclus, "Géographie Universelle, Vol. 2, 480 p.

BAUBY P., 1998, *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui ?*, Paris, Syros.

BAUBY P., 2000, " Rénover et réguler le service public de l'eau", in *Faire parler les réseaux: l'eau (Europe - Amérique latine)*, Paris, IHEAL - CREDAL, Actes du Séminaire international de recherche et d'études, 20-21 janvier 2000, 10 p.

BAUDELLE G., 2000, *Géographie du peuplement*, Paris, Armand Colin, coll. Cursus géographie, 192 p.

BEAUD O. & WEBER F., 1997, "Pour une ethnographie sociologique", in *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, coll. Repères, p. 293-323.

BENKO G. & LIPIETZ, A. (Dir.), 2000, *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, Coll. Economie en liberté, 564 p.

BLANQUER J.-M., 1991a, "Características de la descentralización en Colombia", in BLANQUER J.-M. & FAJARDO D., *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá, IFEA - CES (Universidad Nacional de Colombia), p. 13-81.

BLANQUER J.-M., 1991b, "Descentralización y servicios públicos en Colombia", in BLANQUER J.-M. & FAJARDO D., *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá, IFEA - Universidad Nacional de Colombia, Centro de Esutdios Sociales, p. 111-162.

BLANQUER J.-M., 1992, "Colombie: la nouvelle constitution", *Problèmes d'Amérique latine*, n° 7, p.83-97.

BLANQUER J.-M. & FAJARDO D., 1991, *La descentralización en Colombia. Estudio y propuestas*, Bogotá, IFEA – Universidad Nacional de Colombia.

BONNET M. & DESJEUX D. (Dir.), 2000, *Les territoires de la mobilité*, Paris, PUF, 224 p.

BOURDIN A., 1984, *Le patrimoine réinventé*, Paris, PUF, coll. Espace et liberté, 240 p.

BOURDIN A., 1996, "Sur quoi fonder les politiques du patrimoine urbain?", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 72, numéro spécial "Patrimoine et modernité", p. 7-14.

BOURDIN A., 2000a, "Pourquoi on s'en encombre, ou la ville de la gouvernance", *Espaces et Sociétés*, n°101-102, p. 75-89.

BOURDIN A., 2000b, "Gouvernance", in WACHTER S., BOURDIN A. *et al.*, 2000 *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, DATAR - Editions de l'Aube, coll. Société et territoire, p. 42-43.

BROMBERG P., 1997, *Bogotá : sin nombre y sin autoridad metropolitana*, Bogotá, Doc. mimeo., 9 p.

BRUNET R., 1992, "Comparaison", in BRUNET R., FERRAS R. & THERY H., *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris, Reclus - La Documentation française, p. 109.

BRUNNER K. & NORIEGA M., 2000, "Planificación de Bogotá y planificación regional: desarrollo inseparable", *Boletín de la sociedad geográfica de Colombia*, Vol. 44, n° 131, numéro spécial "Planeación regional. Bogotá y su entorno", p. 129-144.

C.D.U., 1999, *Synthèses... Réflexions sur la connaissance des territoires urbains, 1995-1999*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, DGUHC, Centre de documentation de l'urbanisme.

CAILLOSSE J., LE GALES P. & LONCLE-MORICEAU P., 1997, "Les sociétés d'économie mixte locales: outils de quelle action publique?", in GODARD F., *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, p. 23-96.

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, 2000, *Las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca en la década del 90. Un análisis de su competitividad en la Comunidad Andina,* Bogotá, CCB, 75 p.

CAMPBELL T. *et.al.*, 1993, "Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe. Estrategias nacionales y respuesta local en planeación, gastos y gestión", *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV, n° 1, p. 27-96.

CAPRON G., 2001, "Parando la olla: transformaciones familiares, representaciones y valores en los tiempos de Menem. Recension de l'ouvrage d' Isla A., Lacarrieu M. & Selby H. ", *Cahiers des Amériques Latines*, n° 35, p. 188-190.

CAPRON G. & MONNET J., 2000, "Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los centros históricos en América latina", *L'ordinaire latino-américain*, n° 181, numéro spécial "Le devenir des centres historiques en Amérique latine", p. 49-64.

CAPRON G., RONDA S. & SALIN E., 1999, *Les politiques municipales du patrimoine en Amérique latine dans les années 90 : rupture ou continuité ?*, Paris, Communication au colloque "Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à la fin du XXème siècle", 7-9 octobre 1999, Université de Paris IV, 18 p.

CARRION F. (coord.), 1988, *La investigación urbana en en el area andina. Caminos recorridos y caminos por recorrer*, Quito, CIUDAD - IFEA, 248 p.

CASTRO J. (Dir.), 1994, *Reflexiones acerca del estatuto orgánico de Santafé de Bogotá*, Bogotá, CCB, 220 p.

CASTRO J., 1998, *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana.

CATTAN N., PUMAIN D., ROZENBLAT C. & SAINT-JULIEN T., 1994, *Le système des villes européennes*, Paris, Anthropos, coll. Villes, 197 p.

CAVALLIER G., 1998, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 76 p.

CAVELIER C.E. (Dir.), 1992, *Las relaciones entre Bogotá y Cundinamarca. Resultado del foro organizado por el departamento de Cundinamarca, la CAR y la Asociación para la modernización del Estado en diciembre de 1991*, Bogotá, EDICUNDI, 221 p.

CEBALLOS M. & MARTIN G., 2001, *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Bogotá, CEJA - Ministerio del Interior - ACAC - CLAS - NED - USAID, 327 p.

CHIKHR Fatiha, 1997, *La crise de l'eau à Alger: une gestion conflictuelle*, Paris, L'Harmattan, 255 p.

CHOAY F., 1992, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, coll. La couleur des idées, 265 p.

CHOAY F., 1994, "Le règne de l'urbain et la mort de la ville", in DETHIER J. & GUIHEUX A. (Dir.), *La ville, art et architecture en Europe (1870-1993)*, Paris, Centre Georges Pompidou.

CICCOLELLA P.J., 1996, "Integración y mundialización: claves de la reterritorialización capitalista en el cono sur de América latina", in CASTAGNA A.I., ROFMAN A. & WOELFLIN M.L. (Dir.), *Las economías regionales y sus respuestas a los desafíos del Mercosur*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, p. 13-19.

CLAVAL P., 1981, *La logique des villes*, Paris, Litec, 633 p..

COING H., 1997a, "Nouveaux acteurs ou monopole du service public: l'eau en Amérique latine", in BLARY R., BOISVERT M. & FISETTE J. (Dir.), *Services urbains dans les pays en développement: modèles de gestion*, Paris, Economica, p. 229-256.

COING H., 1997b, "La notion de service public", in GARIEPY M., MARIE M. (Dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, p. 233-245.

COING H., 1998, "¿Monopolio de servicios públicos? Preguntas a partir de América latina", in ACIUR, *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio (1993-1997)*, Vol. I, *Teoría, descentralización, planeación, vivienda, servicios públicos y transporte*, Bogotá, DNP - FINDETER - ACIUR - Carlos Valencia Editores, p. 409-434.

COING H. & MONTAÑO I., 1986, "La gestion de l'eau potable dans le tiers monde", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°30, p. 34-41.

Collectif, 1993, *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 59-60, numéro spécial "Mobilités".

Collectif, 1999, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 1999-2, numéro spécial "Les mobilités".

CONTI V., KINDGARD A. & ULLOA M., 1998, *Jujuy en la historia. Cien años de imágenes*, Jujuy, Universidad Nacional de Jujuy, SEU- FHYCS - UNIHR, 105 p.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 1994, *La descentralización en Colombia: realidades, posibilidades, agenda*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, 1999, *Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá. Por una planificación del desarrollo sostenible*, Bogotá, CAR - Instituto Caro y Cuervo, 163 p.

CORTES G., 1998, "Migrations, systèmes de mobilité, espace de vie: à la recherche de modèles", *L'espace géographique*, N° 3-1998, p. 265-275.

COSIO-ZAVALA M. E., 1994, "Concentration urbaine et transition démographique", *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 14, Juil-sep. 1994, numéro spécial "La ville et l'Amérique latine", p. 47-62.

COSTAFREDA A., 2001, "El papel de las instituciones del estado en la lucha contra la pobreza. A propósito del capitúlo "Making state institutions more responsive to poor people". Informe del Desarrollo mundial 2000-01", *Boletín de la red de gobernabilidad y desarrollo institucional en América latina*, Instituto internacional de gobernabilidad, n° 46.

COURGEAU D., 1999, "Métodos para el análisis de datos biográficos", *Estudios demográficos y urbanos,* Vol. 14, n° 3, p. 599-630.

CUBIDES F. & DOMINGUEZ C., 1999, *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*, Bogotá, CES, Universidad Nacional de Colombia, Ministerio del Interior, 484 p.

CUERVO L.M., 1990, *La primauté urbaine en Amérique latine. Une étude historique comparative*, Paris, Thèse de Doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, 2 Vol.

CUERVO L.M., 1991, *La historia del sector de acueducto y alcantarillados en Colombia. De la ley 65 de 1936 al Plan de Ajuste Sectorial*, Bogotá , CINEP, Serie "Informes de Investigación", n° 4, 112 p.

CUERVO L.M., 1994, *Cambio económico y primacía urbana en américa latina*, Bogotá, CIDER (Universidad de los Andes), "Cuadernos ocasionales", nº 8, 43 p.

CUERVO L.M., 1998, "Régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer tiempo: Tecnocracia 1, Autonomía local 0", in ACIUR, *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio (1993-1997)*, Vol. I, *Teoría, descentralización, planeación, vivienda, servicios públicos y transporte*, Bogotá, DNP - FINDETER - ACIUR - Carlos Valencia Editores, p. 456-472.

CUERVO L.M. & ALFONSO O., 2001, "Localización de la actividad económica y el empleo", in ALFONSO, O. (Edit.), *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 33-195.

CUERVO L.M., BERNAL P.I., MALDONADO M.M., JARAMILLO S., ALFONSO O. & JARAMILLO R., 2001, "Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia", *Controversia*, n° 164-165, 238 p.

CUERVO L.M., DUREAU F., LULLE T. & PARIAS A., 2000, "Bogotá", in DUREAU F., DUPONT V., LELIEVRE E., LEVY J.-P. & LULLE T. (Coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*; Paris, Anthropos - IRD, coll. Villes, p. 457-470.

CUERVO L.M. & GONZALEZ J., 1997, *Industria y ciudades en la era de la mundializacion (1980-1991). Un enfoque socioespacial*, Bogotá, CIDER - Colciencias - Tercer Mundo Editores, 467 p.

DANE (2000), *Censo Económico de Cundinamarca. 1999. Informe final*, Bogotá, DANE - Gobernación de Cundinamarca (Secretaría de desarrollo económico), 116 p + Annexes.

DE GOUVELLO B., 2001, *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La monidalisation des "modèles" à l'épreuve des territoires*, Paris, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises, 240 p.

DE GOUVELLO B. & FOURNIER J.-M., 2002, "Résistances locales aux "privatisations" des services de l'eau: les cas de Tucuman (Argentine) et Cochabamla (Bolivie)", *Autrepart*, n° 21, Numéro spécial "Gérer la ville. Entre global et local", p. 69-82.

DEL CASTILLO J.C., 2000, "El POT del Distrito Capital", *Boletín de la sociedad geográfica de Colombia*, Vol. 44, N° 131, numéro spécial "Planeación regional. Bogotá y su entorno", p. 98-107.

DEL CASTILLO J.C., 2001a, *Los diagnósticos de la región. Diferencias en la visión de las autoridades ambientales y el distrito*, Bogotá, DAPD (Subdirección de gestión urbanística), Proyecto Regional Bogotá-Sabana, 44 p.

DEL CASTILLO J.C., 2001b, "Región metropolitana polinuclear. Un futuro posible para Bogotá y la Sabana", in MONTAÑEZ, G. *et al.* (Edit.), *Espacio y Territorios. Razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, RET - Universidad Nacional de Colombia, pp 699-715.

DELER J.-P., 1994, "Un espace marqué par la métropolisation", *Problèmes d'Amérique latine*, numéro spécial "La ville et l'Amérique latine", nº 14, p. 37-45.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, 1994, *Desarrollo urbano futuro*, Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico - DNP - Programa de Gestión urbana de las Naciones Unidas, Actas del "Seminario Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia", 546 p.

DEPAULE J.-C. (Dir.), 1997, *Les mots de la ville. Nommer la ville et ses territoires*, Paris, Most-Unesco - CNRS, Deuxième colloque international "Les mots de la ville", Cahier n° 3, 183 p. + index. DEPAULE J.-C. (Dir.), 1997, Les mots de la ville. Nommer la ville et ses territoires, Paris, Most-Unesco - CNRS, Deuxième colloque international "Les mots de la ville", Cahier n° 3, 183 p. + index.

DERRIDA J. & ROUDINESCO E., 2001. *De quoi demain…* Paris, Fayard, coll. Galilée, 317 p.

DERYCKE P.-H., 1999, "Comprendre les dynamiques métropolitaines", in LACOUR C. & PUISSANT S., *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*, Paris, Anthropos, coll. Villes, p. 1-20.

DESCHAMPS C., 2002, *Le miroir bisexuel*, Paris, Balland, coll. Modernes, 300 p.

DETIENNE M., 2000, *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil, La librairie du XXème siècle, 140 p.

DI LULLO R. & GIOBELLINA B. (Dir.), 1996, *La otra ciudad. Tucumán frente al 2000*, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán (Facultad de arquitectura y urbanismo), 206 p.

DI MEO G., 1995, "Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle", *Espaces et sociétés*, n° 78, p. 15-34.

DI MEO, 1996a, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan , coll. Fac, 317 p.

DI MEO G., 1996b, "Production des identités et attachement au lieu", in LAMY Y., *L'alchimie du patrimoine. Discours et politiques*, Talence, MSHA, p. 247-278.

DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS, 1998, "Seguimiento a políticas. Política de agua potable y saneamiento básico. Balance Plan de agua (1995-1998)", *Desarrollo urbano en cifras*, n° 5, p. 81-85.

DORIER-APPRILL E. (Dir.), 2001, *Vocabulaire de la ville. Notions et références*, Paris, Editions du temps, 191 p.

DORIER-APPRILL E. & JAGLIN S., 2002, "Gestions urbaines en mutation: du modèle aux arrangements locaux", *Autrepart*, n° 21, numéro spécial "Gérer la ville, entre local et global", p. 5-16.

DOUROJEANNI A., 2000, *Crisis de gobernabilidad en la gestión integrada del agua en América Latina*, Barcelone, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Coll. Documentos, 20 p. http://www.iigov.org/documentos/?p=tema3/docu0103.htm

DROULERS M., 1998, "São Paulo, ville mondiale et espace régional", *L'information Géographique*, n° 4-1998, p. 147-159.

DUBOIS-TAINE G. & CHALAS Y (Dir.), 1997, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

DUPONT V. & DUREAU F., 1996, "Bogotá-Delhi: portraits en travelling de deux métropoles du sud", *Le courrier du CNRS*, n° 82, numéro spécial "Ciudades", CNRS - Habitat II, p. 72-74.

DUPONT V. & DUREAU F., 1997, *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi. Rapport Final*, Bordeaux-Delhi, CNRS – ORSTOM, 179 p.

DUPUY G., *L'urbanisme des réseaux*, Paris, Armand-Collin, 198 p.

DURAND-DASTES F., 1991, "Le particulier et le général en géographie", in *Systèmes et modèles*, Paris, CD-Rom Association parisienne de géographie, 10 p.

DUREAU F., 1993, "Pour une approche non fonctionnaliste du milieu urbain africain", in ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DEMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE, *Croissance démographique et urbanisation, politiques de peuplement et aménagement du territoire*, PARIS, AIDELF - Presses universitaires de France, p. 105-116.

DUREAU F., 1999a, "Dos ejemplos de cuestionarios biográficos aplicados en Bogotá y en tres ciudades petroleras de Casanare", *Estudios demográficos y urbanos,* Vol. 14, n° 3, p. 631-674.

DUREAU F., 1999b, "Les mobilités à géométrie variable des habitants de Bogotá", *Espaces, populations, sociétés*, n° 1999-2, numéro spécial "Les mobilités", p. 329-344.

DUREAU F., 2000a, "Bogotá: des stratégies résidentielles très diverses marquées par une inégale maîtrise de l'espace", in DUREAU F., DUPONT V., LELIEVRE E., LEVY J.-P. & LULLE T. (Coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*; Paris, Anthropos - IRD, coll. Villes, p. 165-174.

DUREAU F., 2000b, "Bogotá: une double dynamique d'expansion spatiale et de densification d'espaces déjà urbanisés", in DUREAU F., DUPONT V., LELIEVRE E., LEVY J.-P. & LULLE T. (Coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*; Paris, Anthropos - IRD, coll. Villes, p. 81-91.

DUREAU F., 2000c, "Les nouvelles échelles de la ségrégation à Bogotá", in DUREAU F., DUPONT V., LELIEVRE E., LEVY J.-P. & LULLE T. (Coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*; Paris, Anthropos - IRD, coll. Villes, p. 247-256.

DUREAU F., 2002, "Les systèmes résidentiels, concepts et applications", in LEVY J.-P. & DUREAU F. (Dir.), 2002, *L'accès à la ville. Les mobilités spatiales en question*, Paris, L'Harmattan, p. 355-382.

DUREAU F., BARBARY O. & FLOREZ C.E., 1993, *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana de Bogotá, Documento de trabajo nº 3, Resultados preliminares de la encuesta cuantitativa*, Bogotá, CEDE – ORSTOM, 310 p.

DUREAU F., BARBARY O., FLOREZ C.E. & HOYOS M.C., 1995, *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana de Bogotá, Documento de trabajo nº 4, Metodología de la segunda etapa de la encuesta cuantitativa*, Bogotá, CEDE – ORSTOM, 349 p.

DUREAU F., DUPONT V., LELIEVRE E., LEVY J.-P. & LULLE T. (Coord.), 2000, *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*; Paris, Anthropos - IRD, coll. Villes, 656 p.

DUREAU F. & FLOREZ C.E., 1996, "Dynamiques démographiques colombiennes: du national au local", in BLANQUER, J.-M. et GROS, C. (Coord.), *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, Paris, CREDAL, Editions de l'IHEAL, p. 139-166.

DUREAU F. & FLOREZ C.E., 2000, *Aguaitacaminos. Las transformaciones de las ciudades de Yopal, Aguazul, Tauramena durante la explotación petrolera de Cusiana-Cupiagua*, Bogotá, Tercer Mundo Editores - Ediciones Uniandes - IRD, 343 p.

DUREAU F. & GOUËSET V., 2001a, "El proceso migratorio y sus consecuencias sobre el poblamiento de las ciudades petroleras : realidades y representaciones colectivas en el caso de las ciudades de Casanare, Colombia", *Scripta Nova*, Vol. V, Nº 94 (76), 10 p.
http://www.ub.es/geocrit/sn-94-76.htm

DUREAU F. & GOUËSET V., 2001b, "¿Sembrar el petróleo para producir la ciudad ? Unas enseñanzas del caso de las ciudades petroleras de Casanare, Colombia", *Scripta Nova*, Vol. V, Nº 95, 25 p.
http://www.ub.es/geocrit/sn-95.htm

DUREAU F., FLOREZ C.E., BARBARY O., GARCIA Leonardo & HOYOS M.C., 1994, *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana de Bogotá, Documento de trabajo nº 2, Metodología de la encuesta cuantitativa*, Bogotá, CEDE – ORSTOM, s. p.

DUREAU F., FLOREZ C.E. & HOYOS M.C., 1993, *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana de Bogotá, Documento de trabajo nº 1, Análisis de los datos existentes*, Bogotá, CEDE – ORSTOM, 284 p.

DUREAU F., FLOREZ C.E. & HOYOS M.C., 1994, "Las formas de movilidad de la población de Bogotá y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana: metodología de un sistema de encuestas", *Desarrollo y Sociedad*, CEDE (Universidad de los Andes), nº 34, p. 73-94.

DUREAU F., HOYOS M.C. & FLOREZ C.E., 1994, "Soacha: un barrio de Bogotá. Movilidad y acceso a la vivienda de la población de los sectores orientales del municipio", *Desarrollo y Sociedad*, nº 34, p. 95-147.

DUREAU F. & LULLE T., 1999, *Movilidad espacial y transformaciones territoriales en Bogotá*, Bogotá, CEDE - IRD, Documento CEDE n° 99-11.

ECOFOREST LTDA (2000), *Inventario y Diagnóstico de los Recursos Naturales Renovables del Área Jurisdiccional de la CAR*, Bogotá, ECOFOREST LTDA – CAR, doc. mimeo, s.p.

ELIAS V. (Dir.), 1996, *La economía de Tucumán*, Tucumán, Fundación del Tucumán, 366 p.

EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA, 2001, *Estudios para la definicion de los Planes Maestros de acueducto y alcantarrillado para los municipios de la Sabana de Bogotá*, Bogotá, EAAB - Estudios Civiles y sanitarios ESSERE Ltda.

ESCOBAR A., 1998 (1996 pour l'édition anglaise), *La invención del Tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma, 475 p.

FAVRET-SAADA J., 1990, "Etre affecté", *Gradhiva*, n° 8, p. 3-10.

FEDESARROLLO, 2001a, "Descentralización y ajuste territorial", *Coyuntura Económica*, Vol. XXXI, n° 1-2001, p. 49-63.

FEDESARROLLO, 2001b, "La reforma a les transferencias y la descentralización", *Coyuntura Económica*, Vol. XXXI, n° 2-2001, p. 51-72.

FLOREZ C.E. & DUREAU F., 1996, *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare)*, Documento Nº 2, *Metodología de la encuesta cuantitativa sobre movilidad espacial y de la encuesta ambiental*, Bogotá, CEDE-ORSTOM, 102 p. + annexes.

FLOREZ C.E., 2000, *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Bogotá, Banco de la República – Tercer Mundo Editores, 181 p.

FLOREZ C.E., DUREAU F. & GUZMAN J.C., 1998, *Impacto de la migración sobre los níveles de pobreza y de calidad de vida de las ciudades de Yopal, Aguazul y Tauramena*, Bogotá, CEDE-ORSTOM, Documento CEDE n° 98-20, 96 p.

FLOREZ C.E., DUREAU F. & MALDONADO M.M., 1998, *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare)*, Documento Nº 6, *Informe final*, Bordeaux, CEDE-ORSTOM, Documento CEDE N° 98-04, 278 p.

FLOREZ C.E., ECHEVERRI R. & MENDEZ R., 1987, "Caracterización de la Transición Demográfica en Colombia", in OCAMPO J.A. & RAMIREZ M. (Edit.), *El Problema Laboral Colombiano. Informes a la Misión Chenery*, Bogotá, Contraloría General de la República - DNP - SENA, p. 11-35.

FORRERO E. & MEDELLIN F., 1991, *Las relaciones entre Santa Fe de Bogotá y su entorno regional*, Bogotá, Misión Bogotá Siglo XXI, 67 p.

FOOTE WHYTE W., 1995, *Street corner society*. *La structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris (éd. Française), La Découverte, 395 p.

FOUCAULT M., 1969, *L'archéologie du savoir*; Paris, Gallimard, NRF, coll. Bibliothèque des sciences humaines, 275 p.

FOURNIER J.-M., 2001, *L'eau dans les villes d'Amérique latine*, Paris, L'Harmattan, coll. Géographie Sociale, 209 p.

FOURNIER J.-M. & GOUËSET V., 2000, *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare)*, Documento Nº 9, *Petróleo y desarrollo regional en el Casanare: un enfoque geográfico*, Bogotá, CEDE-ORSTOM, Documento CEDE n° 2000-05, 160 p.

FOURNIER J.-M. & SABOT E., 2001, "Comparer, une démarche de recherche stimulante et risquée", *ESO*, *travaux et documents*, n° 16, p. 59-63.

FREIRE M. & STREN R., 2001, *Los retos del gobierno urbano*, Washington, Banco Mundial - Alfaomega - Centre for urban and community studies, 400 p.

FUNDACION SOCIAL, 1998, *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá, Vicepresidencia de Planeación, 427 p.

GACHELIN C. (Dir.), 1993, "Métropolisation. Une nouvelle géographie du développement", *Urbanisme*, Hors-Série n° 2.

GARAT I., GRAVARI-BARBAS M. & VESCHAMBRE V., 2001, "Emergence et affirmation du patrimoine dans la géographie française: la position de la géographie sociale", in FOURNIER J.-M. (Dir.), *Faire la géographie sociale aujourd'hui*, Caen, Presses universitaires de Caen, Les documents de la MRSH de Caen, n° 14, p. 31-39.

GARAY L.J., 1994, *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización*, Bogotá, CEREC - FESCOL, 273 p.

GARCIA D., 1994, *Une ville dans sa région. Etude de la périurbanisation de la Sabana de Bogotá*, Paris, IHEAL, Mémoire de DEA, nº 458, 108 p.

GARZA G., 1990, "Metropolización en México", *Ciudades*, n° 6.

GASNIER A. (Coord.), 2000, "Patrimoine et environnement. Les territoires du conflit", *Norois*, Tome 47, n° 185, numéro spécial.

GAUDIN J.-P., 1998, "La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui: quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises", *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, numéro spécial "Gouvernance".

GAUDIN J.-P., 1999, *Gouverner par contrat : L'action publique en question*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 233 p.

GAVIRIA A. & VELEZ C.E., 2001, "¿Quienes soportan la carge del crimen en Colombia?", *Coyuntura económica*, Vol. XXXI, n° 2, p. 75-93.

GERVAIS-LAMBONY P., 1994, *De Lomé à Harare. Images et pratiques des villes africaines*, Paris, IFRA-Karthala.

GHORRA-GOBIN C. (dir), 2001, Réinventer le sens de la ville: les espaces publics, Paris, L'Harmattan, coll. Hommes et Sociétés.

GIBERT P., 1996, "Management public, management de la puissance publique", in LACASSE F. & THOENIG J.-C., *L'action publique*, Paris, Institut de Management Public - L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, p. 21-56.

GILBERT A., 1994, *The latin american city*, London, The Latin American Bureau.

GIRALDO F., SALAMANCA J., ÁNGEL J.E. & GUTIÉRREZ A. (Dir.), 2001, *El estado del arte de la regulación en el sector de agua potable y saneamineto básico en Colombia*, Bogotá, CRA, 232 p.

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, 1985, *Bases para la organización interinstitucional alrededor de la Sabana de Bogotá*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, DAPC, 97 p.

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, 1999a, *Directrices y orientacions para el ordenamiento territorial del Departamento de Cundinamarca*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, DAPC, 47 p.

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, 1999b, *Relación Bogotá-Cundinamarca*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, DAPC, s. p.

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, 2000a, *Anuario 1999*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, DAPC, Comité Departamental de Estadísticas, s. p.

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, 2000b, *Consideraciones área metropolitana*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, DAPC, 30 p.

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, 2001, *Plan de desarrollo departamental. "Trabajemos juntos para Cundinamarca*, Bogotá, DAPC, Ordenanza n° 11, 190 p.

GODARD F., 1994, "Les comparaisons internationales", *Le Courrier du CNRS*, n° 81, numéro spécial "La Ville", p. 6.

GODARD F., 1997, *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 287 p.

GONDARD P. & LEON J., 2001, *Dinámicas territoriales. Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela*, Quito, IRD - Colegio de géografos de Ecuador - Pontificia Universidad del Ecuador - Corporación editora nacional, 160 p.

GONZALEZ MURILLO H., 1999, "La planificación y la gestión metropolitana de las relaciones entre Bogotá y la Sabana", in CAR, *Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá. Por una planificación del desarrollo sostenible*, Bogotá, CAR - Instituto Caro y Cuervo, p. 99-111.

GOUËSET V., 1992, *La concentration urbaine en Colombie : de la "quadricéphalie" à la primatie urbaine de Bogotá (1930-1990)*, Bordeaux, Thèse de Doctorat, Université de Bordeaux 3, 345 p.

GOUËSET V., 1996, "Un siècle de concentration urbaine en Colombie", in BLANQUER, J.-M. et GROS, C. (Coord.), *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, Paris, CREDAL, Editions de l'IHEAL, p. 167-191.

GOUËSET V., 1997, "La dynamique des "villes intermédiaires" en Colombie. Permanences et mutations du réseau urbain dans les années 1990", in TOMAS F. (Coord.), "Les villes moyennes en Amérique latine", *Ateliers de Caravelle*, nº 9, p. 49-64.

GOUËSET V., 1998, *Bogotá : nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*, Bogotá, CENAC - FEDEVIVIENDA - IFEA - Observatorio de cultura urbana - Tercer Mundo Editores, 357 p.

GOUËSET V., 1999, "Mondialisation et développement local. L'impact territorial des investissements étrangers dans trois régions d'Amérique latine", *Cahiers des Amériques Latines*, Editions de l'IHEAL, nº 30, p. 177-205.

GRACIA J., 1999, "Conflictos terrotoriales y desplazamiento en el litoral Caribe colombiano y el Sinú", in CUBIDES F. & DOMINGUEZ C., *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. Bogota, CES-Ministerio del Interior, p. 148-170.

GRAVARI-BARBAS M., 1996, "Le "sang" et le "sol". Le patrimoine, facteur d'appartenance à un territoire urbain", *Géographies et cultures*, n° 20, p. 55-67.

GRAVARI-BARBAS M., 2002, *Construction patrimoniale, construction territoriale: quelles logiques de projets?*, Rochefort, Communication à l'université d'été de la prospective et de la gouvernance territoriale, 8 p.

GROUPE DE REFLEXION SUR L'APPROCHE BIOGRAPHIQUE, 1999, *Biographies d'enquêtes. Bilan de 14 collectes biographiques*, Actes de la rencontre internationale sur l'apport des collectes biographiques pour la connaissance de la mobilité (Paris, 12-13 juin 1997), Paris, INED- IRD - Réseau socio-économique de l'Habitat, Coll. Méthodes et savoirs, n° 3.

GUERIN-PACE F., 1993, *Deux siècles de croissance urbaine. La population des villes françaises de 1831 à 1990*, Paris, Anthropos, Coll. Villes, 205 p.

GUHL E., 1981, *La Sabana de Bogotá, sus alrededores y su vegetación*, Bogotá, Colcultura - IGAC, 106 p.

GUILMOTO C. & SANDRON F., 1999, "Approche institutionnelle de la migration dans les pays en développement", *Economie rurale*, n° 252, p. 47-54.

GUMUCHIAN H. & MAROIS C., 2000, *Initiation à la recherche en géographie*, Paris, Anthropos - Presses de l'Université de Montréal, 425 p.

HERNANDEZ R., 1996, "Sabana de Bogotá: propuesta para su manejo", *Revista Camacol*, nº 65, p. 67-72.

HERSCHON J.-C., 2000, "La vieille ville de Montevideo", *L'ordinaire latino-américain*, n° 182, numéro spécial "Le devenir des centres historiques en Amérique latine", p. 89-94.

HEWITT DE ALCANTARA C., 1998, "Du bon usage du concept de gouvernance", *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, numéro spécial "Gouvernance", p. 109-118.

HINCAPIÉ A.L. & MESA S., 2001, *Evaluación de la descentralización municipal: indicadores de desempeño y hechos estilizados*, Medellín, CIDE - FONADE - Fundación Corona, 209 p.

HOLEC N., 1999, "De la gouvernance des économies à celle des territoires", in *Synthèses… Réflexions sur la connaissance des territoires urbains, 1995-1999*, Paris, Ministère de l'Equipement, des transports et du logement, DGUHC, Centre de documentation de l'urbanisme, p. 5-28.

HOLEC N. & BRUNET-JOLIVALD G., 1999, *Gouvernance*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, DGUHC, Centre de documentation de l'urbanisme.

HOYOS M.C., 1996, *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana de Bogotá, Documento de trabajo nº 5, Metodología y resultados de la encuesta cualitativa*, Bogotá, CEDE – ORSTOM, 160 p.

HOYOS M.C. & SALAZAR O.I., 1997a, *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal y Tauramena (Casanare). El eterno cuarto de hora. Estudio cualitativo. Informe final*, Bogotá, CEDE - ORSTOM, Documento Nº 3, 127 p.

HOYOS M.C. & SALAZAR O.I., 1997b, *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal y Tauramena (Casanare). Informe preliminar. Entrevistas originales*, Bogotá, CEDE-ORSTOM, 409 p.

HUGHES E., 1996, *Le Regard sociologue. Extraits choisis*, Paris, Edition de l'EHESS, 333 p.

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, 1984, *Estudio regional integrado del altiplano cundiboyacense*, Bogotá, IGAC - ORSTOM, 12 Vol.

ISAZA G., 2000, *El Sector Externo de Bogotá y Cundinamarca en 1998: Análisis de las exportaciones e importaciones regionales y ranking de las empresas exportadoras más destacadas*, Bogotá, CCB, s. p.

ISLA A., LACARRIEU M. & SELBY H., 1999, *Parando la olla: transformaciones familiares, representaciones y valores en los teimpos de Menem*, Buenos Aires, FLACSO - Norma, Coll. Ensayo, 294 p.

JACCOUD C., SCHULER M. & BASSAND M. (Dir.), 1996, *Raisons et déraisons de la ville. Approche du champ urbain*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

JAGLIN S., 2000, "Services d'eau et territoires urbains: la diversité des complexes réformateurs locaux en Namibie", in *Faire parler les réseaux: l'eau (Europe - Amérique latine)*, Paris, IHEAL - CREDAL, Actes du Séminaire international de recherche et d'études, 20-21 janvier 2000, 28 p.

JARAMILLO S., 1998, "Migraciones e interacción regional en Colombia, 1973-1993", *Territorios*, Bogotá, CIDER (Universidad de los Andes), nº 1, p. 95-118.

JARAMILLO W., 1999, "La experiencia metropolitana de Medellín", in CAR, *Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá. Por una planificación del desarrollo sostenible*, Bogotá, CAR - Instituto Caro y Cuervo, p. 71-80.

JARAMILLO S. & ALFONSO, O., 2001, "Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios", in ALFONSO, O. (Edit.), *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 197-217.

JARAMILLO S. & CUERVO L.M., 1987, *La configuración del espacio regional en Colombia*. *Tres Ensayos*, Bogotá, CEDE, Universidad de los Andes, Serie Estudios, n° 1, 367 p.

JARAMILLO S. & CUERVO L.M., 1993, *Urbanización latino-americana : nuevas perspectivas*, Bogota, Escala, 91 p.

JIMENEZ M. & SIDERI S., 1985, *Historia del desarrollo regional en Colombia*, Bogotá, CEREC - CIDER, 338 p.

JOUVE B. & LEFEVRE C. (Coord.), 1999, *Villes et métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, coll. Villes, 305 p.

KAUFMANN V., 2001, "La mobilité, une notion clé pour revisiter l'urbain?", in BASSAND M., KAUFMANN V. & JOYE D. (Dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Science, technique, société, p. 87-102.

KLIKSBERG B., 2000, "¿Cómo reformar el Estado para entrar los desafíos sociales del 2000?", *Instituciones y desarrollo*, Instituto internacional de gobernabilidad, n° 6, 21 p. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista6/docs/arti_s1.htm

KURE I. & SANCHEZ M.F., 1996, "Desarrollo institucional: continúa el desafío", *Planeación y desarrollo*, Vol. XXVII, n° 3, p. 169-202.

LACASSE F. & THOENIG J.-C. (Dir.), 1996, *L'action publique*, Paris, Institut de Management Public - L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 402 p.

LACOUR C. & PUISSANT S., 1999, *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*, Paris, Anthropos, coll. Villes, 193 p..

LAMY Y. (Dir.), 1996, *L'alchimie du patrimoine. Discours et politiques*, Talence, MSHA, 532 p.

LASSAVE P. & HAUMONT A. (Dir.), 2001, *Mobilités spatiales. Une question de société*, Paris, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, 195 p.

LE BRAS H., 2000, "La ville des démographes", in PAQUOT T., LUSSAULT M. & BODY-GENDROT S. (Dir.), *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, coll. Textes à l'appui, p. 62-70.

LE BRIS E. (Dir.), 1996, *Villes du sud. Sur la route d'Istanbul*, Paris, ORSTOM Editions, 289 p..

LE GALES P., 1995, "Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, n° 1-1995.

LE GALES P., 1998, "Régulation, gouvernance et territoire", in COMMAILLE J. & JOBERT B. (Edit.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J.

LEROY S., 2000, "Sémantiques de la métropolisation", *L'espace géographique*, n° 1-2000, p. 78-86.

LEVY J., 1997, "Penser la ville: un impératif sous toutes les latitudes", Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien, n° 24, p. 25-38.

LEVY J., 2000, "métropolisation", in WACHTER S. *et al.*, *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, DATAR - Editions de l'Aube, coll. Société et territoire, p. 54-55.

LEVY J.-P. & DUREAU F. (Dir.), 2002, *L'accès à la ville. Les mobilités spatiales en question*, Paris, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, 411 p.

LLANES NAVARRO A., 1988, "El sistema del ferrocarril en el área cañera de Tucumán", *Breves contribuciones del Instituto de geografía*, n° 5, p. 23-38.

LORRAIN D., 1998, "Administrer, gouverner, réguler", *Les Annales de la recherche urbaine*, Paris, PUCA, nº 80-81, numéro spécial "Gouvernance", p. 85-92.

LOUBIERE A., 2000, "La révolution tranquille de l'intercommunalité urbaine", *Urbanisme*, n 315, p. 46-47.

LULLE T., 1997, *Planification et gestion du développement urbain de Bogota et de son aire métropolitaine: évolution et tendances actuelles*, Bogotá-Paris, CIDS (Universidad Externado de Colombia) - ORSTOM - CNRS (PIR-Villes), 187 p.

LULLE T., 2000, "Bogotá: les coûts du laisser-faire", in DUREAU F., DUPONT V., LELIEVRE E., LEVY J.-P. & LULLE T. (Coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*; Paris, Anthropos - IRD, coll. Villes, p. 343-350.

LULLE T., 2001, "La mobilité spatiale dans les politiques urbaines", in LASSAVE P. & HAUMONT A. (Dir.), 2001, *Mobilités spatiales. Une question de société*, Paris, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, p. 99-112.

LULLE T., 2002, "A quoi sert la gestion locale participative? Eléments de réflexion à partir d'une expérience à Bogotá (Colombie)", *Autrepart*, numéro spécial "Gérer la ville, entre local et global", p. 151-168.

LUSSAULT M., 2000, "La ville des géographes", in PAQUOT T., LUSSAULT M. & BODY-GENDROT S. (Dir.), *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, coll. Textes à l'appui, p. 21-35.

MALDONADO A., 1998, "Estructura fiscal de los gobiernos locales. Desempeños y oportunidades", in *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio (1993-1997)*, Bogotá, DNP - FINDETER - ACIUR - Carlos Valencia Editores, Tome I, p. 133-149.

MALDONADO A., 2000, "Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia", *Territorios*, n° 4, p. 83-104.

MALDONADO A., 2001, *Avances y resultados de la descentralización política en Colombia,* Bogotá, Ministère de l'intérieur - DNP - COLCIENCIAS - Fundación Universidad Central, 53 p.

MALDONADO M.M., 1998, "Municipalización y privatización: ¿procesos divergentes? A propósito de los servicios de acueducto y alcantarrillado", in ACIUR, *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio (1993-1997)*, Vol. I, *Teoría, descentralización, planeación, vivienda, servicios públicos y transporte*, Bogotá, DNP - FINDETER - ACIUR - Carlos Valencia Editores, p. 473-488.

MALDONADO M.M., 1999, "Ordenamiento jurídico y ordenamiento urbano", *Territorios*, n° 2, p. 23-52.

MALDONADO M.M., 2001, *Análisis de los antecedantes, diseño, avance y resultados genreales del proceso de descentralización del sector agua potable y saneamineot básico en Colombia. Informe final*, Bogotá, DNP (Dirección de Desarrollo Territorial) - PNUD, 212 p.

MANSILLA S., 1993, "Los ingenios abandonados en la ciudad de Tucumán", *Breves contribuciones del Instituto de geografía*, n° 8, p. 62-78.

MANSILLA S., 1995, "La ciudad de San Miguel de Tucumán. Etapas en su crecimiento", *Boletín des estudios geográficos*, Vol. XXV, n° 89, p. 555-564.

MARCONIS R., 1996, *Introduction à la géographie*, Paris, Armand Colin, coll. U, 222 p.

MARGUERITE I., 2000, *Premiers éléments de bibliographie sur la métropolisation*, Paris, VTM, Dossier internet réalisé à partir notamment du CD-Rom Urbamet (1998), 8 p. http://www.vtm-asso.com/interreg2c/bibliographie/biblio.htm#note

MARIN R., GIRALDO F. *et al.*, 1995, *Ciudades y ciudadania. La política urbana del salto social*, Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 356 p.

MARRANZINO M., "Evolución geohistórica del Gran San Miguel de Tucumán", *Geoespacio*, n° 11, numéro spécial, "Serie ciudades intermedias: San Miguel de Tucumán", p. 23-37.

MARTINEZ C. & RINCON M., 1997, "Tendencias recientes de las migraciones internas en Colombia", *Desarrollo urbano en cifras*, n° 2, p. 230-261.

MAYNTZ R., 2001, "Nuevos desafíos de la teoría de *governance*", *Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, n° 7, 10 p.

MEDELLÍN P., NIETO L. & VARAS P., 1998, "Evidencias y lecciones de lo trascendente de la descentralización en Colombia: la reconfiguración del orden gubernamental", *Agenda*, n° 1, numéro spécial "Descentralización del Estado y gobernabilidad en América latina", p. 107-136.

MELE P., 1996, "Quartiers populaires et patrimoine au Mexique", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 72, numéro spécial "Patrimoine et modernité", p. 23-34.

MELE P., 1998, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Paris, Publications de la Sorbonne Nouvelle - Editions de l'IHEAL - CREDAL, 324 p.

MELE P., 2001, "Pouvoirs locaux et recompositions de l'action publique urbaine au Mexique", in RIVIERE D'ARC H. & PREVOT-SCHAPIRA M.-F. (Dir.), *Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique latine*, Paris, IPEALT - IHEAL-Editions, p. 47-64.

MENDOZA MORALES A., 1996, "Sabana de Bogotá: ordenamiento integral", *Revista Camacol*, nº 65, p. 59-66.

MENDOZA MORALES A., 2000, *Colombia: Estado Regional. Metodología*, Bogotá, Sociedad Geográfica de Colombia, 186 p.

MESA C., ISAZA M. & PEREA M. (Coord.), 1998, *La gestión social del agua*, Bogotá, FESCOL - DNP, 247 p.

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, 2002, *Términos de referencia para la elaboración de propuestas de consultoría por parte de lso centros universitarios*, Bogotá, Consejería región y competitividad, Proyecto Col/01/030, 30 p.

MESCLIER E. (Coord.), GOUËSET V. *et al.*, 1999, *Dinámicas socioeconómicas en el espacio colombiano*, Bogotá, CRECE - DANE - IRD, 147 p.

MICHEL H., 1999, *Intercommunalités et gouvernements locaux : l'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 312 p.

MISION BOGOTA SIGLO XXI, 1994, *Relaciones de Bogotá D.C. con la Sabana*, Bogotá, Misión Siglo XXI - CCB, 112 p.

MISION BOGOTA SIGLO XXI, 1995, *El futuro de la capital. Estudio prospectivo de las relaciones de Santa Fe de Bogotá con Cundinamarca*, Bogotá, Misión Bogotá Siglo XXI – Empresa de licores de Cundinamarca, 308 p.

MISION DE ESTUDIOS DE LA SABANA DE BOGOTA, 2000, *Propuesta para la definición de la estructura ecológica principal y para la delimitación de las áreas de conservación : Zona de expansión norte*, Bogotá, Misión de Estudios de la Sabana de Bogotá, doc. mimeo, s. p.

MONNET J., 1993, *La ville et son double. La parabole de México*, Paris, Nathan, coll. Essais et recherches, 224 p.

MONTAÑEZ G. (Dir.), 1992, *¿Hacia donde va la Sabana de Bogotá ? Modernización, conflicto, ambiente y sociedad*, Bogotá, CES (Universidad Nacional de Colombia) – SENA Regional Bogotá, 373 p.

MONTAÑEZ G., ARCILA O. & PACHECO J.C., 1994, "Urbanización y conflictos en la Sabana de Bogotá", *Coyuntura Social*, nº 3, p. 131-151.

MONTAÑEZ G. *et al.* (Edit.), 2001, *Espacio y Territorios. Razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, Red de estudios de espacio y territorio (RET), Universidad Nacional de Colombia, 725 p.

MONTENEGRO F., 2001, "Hacia une modelo de ordenamiento físico y equilibrio regional", in ALFONSO, O. (Edit.), *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 355-416.

MOQUAY P., 1998, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 304 p.

MOREIRA M., 2000, "La gestión del Centro histórico de Quito", *L'ordinaire latino-américain*, n° 182, numéro spécial "Le devenir des centres historiques en Amérique latine", p. 17-28.

MORICONI-EBRARD F., 1994, *Geopolis. Pour comparer les villes du monde*, Paris, Anthropos, coll. Villes, 246 p.

MORICONI-EBRARD F., 2000, *De Babylone à Tokyo: les grandes agglomérations du monde*, Paris, Ophrys.

MUNICIPIO DE COTA, 1999, *Sistema integrado del acueducto municipal de Cota*, Bogotá, Municipio de Cota - Inversiones Zarate y Cía. Ltda., doc. mimeo, s. p.

NEMERY J.-C. & WACHTER S. (Dir.), 1994, *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, DATAR - Editions de l'Aube, coll. Monde en cours.

NIETO M.C., 1998, "Contexto y objetivos políticos del proceso de descentralización", in *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio (1993-1997)*, Bogotá, DNP - FINDETER - ACIUR - Carlos Valencia Editores, Tome I, p. 197-215.

NORIEGA M., 1999a, *El tema regional en el Plan de Ordenamiento territorial para Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, doc. Mimeo., 12 p.

NORIEGA M., 1999b, "El contexto metropolitano del Plan Maestro de transporte urbano de Santafé de Bogotá", in CAR, *Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá. Por una planificación del desarrollo sostenible*, Bogotá, CAR - Instituto Caro y Cuervo, p. 123-127.

OCHOA D. & RESTREPO D., 2000, "Bilan politique de la décentralisation en Colombie", *Problèmes d'Amérique latine*, n° 37, numéro spécial "Argentine, Brésil, Colombie, Mexique, Pérou: un bilan de quinze ans de décentralisation", p. 91-116.

OMIL A. *et al.*, 1995, *Ensayos sobre la Ciudad*, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, 161 p.

OSMONT A., 1998, "La Gouvernance: concept mou, politique ferme", *Les Annales de la recherche urbaine*, Paris, PUCA, nº 80-81, numéro spécial "Gouvernance", p. 19-26.

PADIOLEAU J.-G., 1996, "L'action publique urbaine moderniste", in LACASSE F. & THOENIG J.-C., *L'action publique*, Paris, Institut de Management Public - L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, p. 57-70.

PADIOLEAU J.-G., 2000, "La gouvernance ou comment s'en débarrasser (stratégies de corruption)", *Espaces et Sociétés*, n° 101-102, p. 61-73.

PAQUOT T., 2000, "Cultures urbaines et impératif comparatiste", in PAQUOT T., LUSSAULT M. & BODY-GENDROT S. (Dir.), 2000, *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, p. 378-391.

PAQUOT T., LUSSAULT M. & BODY-GENDROT S. (Dir.), 2000, *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, coll. Textes à l'appui, 442 p.

PASTRANA R., 1999, "Montevideo, Mémoire et projet", *Géocarrefour*, Vol. 74, n° 4-1999, numéro spécial "Villes d'Amérique latine", p. 335-340.

PATERLINI O., 1987, *Pueblos azucareros de Tucumán*, Tucumán, Editorial del Instituto argentino de historia de la arquitectura y del urbanismo, Serie "Tipologías arquitectónicas: Poblados industriales", 158 p.

PÉCAUT D., 1999, "Colombie: une paix inssaisissable", *Problèmes d'Amérique latine*, n° 34, p. 5-31.

PEÑALVA, 1997, *Les mots de la ville. Registre de langue et pratiques langagières*, Paris, Most-Unesco - Pir-Villes - CNRS, Cahier n° 1, 164 p.

PEREZ PRECIADO A., 2000, *Conservación de la estructura ecológica de la Sabana de Bogotá. Expansión urbana y sostenibilidad*, Bogotá, CAR – EPAM Ltda, 232 p. + Anexos.

PEYRONNIE K., 1999, *Le centre historique de Quito: de la ville à un patrimoine de l'humanité. Mutations et recompositions urbaines (1908-1996)*, Paris, Thèse de Doctorat, Université de Paris 7, 331 p.

PEYRONNIE K. & DE MAXIMY R., 2002, *Quito inattendu, Le Centre Historique en devenir*, Paris, CNRS éditions, coll. Espaces et Milieux, 335 p.

PIRON O., 1997, "La ville émergente", *Urbanisme*, n° 296, p. 81-85.

PNUD, 1997, *Rapport mondial sur le développement humain 1997*, Paris, Economica, 268 p.

POLESE M., 1994, *Economie urbaine et régionale. Logique spatiale des mutations économiques*, Paris, Economica, coll. Bibliothèque de science régionale, 400 p.

POLESE M. & WOLFE J.-M. (Dir.), 1995, *L'urbanisation des pays en développement*, Paris, Economica - Villes en Développement.

PRADEILLES J.-C., 2001, "Ville et mobilité: problèmes de société?", in LASSAVE P. & HAUMONT A. (Dir.), *Mobilités spatiales. Une question de société*, Paris, L'Harmattan, coll. Habitat et sociétés, p. 175-183.

PREVOT-SCHAPIRA M.-F., 1997, *Territoires, pouvoirs et sociétés en Amérique latine*, Tours, Université François Rabelais, Habilitation à diriger des recherches, Vol. 1, 255 p.

PREVOT-SCHAPIRA M.-F., 2000, "Amérique latine: la décentralisation imparfaite", *Problèmes d'Amérique latine*, n° 37, numéro spécial "Argentine, Brésil, Colombie, Mexique, Pérou: un bilan de quinze ans de décentralisation", p. 3-7.

PREVOT-SCHAPIRA M.-F. (Coord.), 2000, "Métropoles d'Amérique latine: de l'espace public aux espaces privés", *Cahiers des Amériques Latines*, n° 35, Dossier spécial "Métropoles d'Amérique latine: de l'espace public aux espaces privés", p. 15-137.

PREVOT-SCHAPIRA M.-F. & RIVIERE D'ARC H. (Dir.), 2001, *Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique latine*, Paris, IPEALT - IHEAL-Editions, 318 p.

PRIETO J., 2000, "Bogotá y la región: perspectiva de ordenamiento territorial y desarrollo económico", *Boletín de la sociedad geográfica de Colombia*, Vol. 44, N° 131, numéro spécial "Planeación regional. Bogotá y su entorno", p. 108-120.

PROGRAMME SOLIDARITE EAU, 1998, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Paris, Editions du GRET, 158 p.

PULIDO N., 1999, *Les tendances récentes de l'urbanisation au Venezuela : le rôle des villes moyennes*, Toulouse, Université de Toulouse le Mirail, Thèse de Doctorat en Géographie, 355 p.

PUMAIN D., 1982, *La dynamique des villes*, Paris, Economica, 231 p..

PUMAIN D., 1997a, "Pour une théorie évolutive des villes", *L'espace géographique*, n°2-1997, p.

PUMAIN D., 1997b, "Villes et systèmes de villes", *Urbanisme*, n° 296, p. 61-64.

PUMAIN D., BRETAGNOLLE A. & ROZENBLAT C., 1999, "Croissance et sélection dans le système des villes européennes (1600-2000)", *Travaux de l'Institut Géographique de Reims*, n° 101-104, p. 105-135.

PUMAIN D. & GODARD F., 1996, *Données urbaines. Volume 1,* Paris, Anthropos - PIR-Villes, coll. Villes, 377 p.

PUMAIN D. & MATTEI M.-F., 1998, *Données urbaines. Volume 2,* Paris, Anthropos-Insee-Cnrs, coll. Villes, 471 p.

PUMAIN D. & SAINT-JULIEN T., 1996, "Spécialisations urbaines et cycles d'innovation", in PUMAIN D. & GODARD F., *Données urbaines. Volume 1,* Paris, Anthropos - PIR-Villes, coll. Villes, p. 247-256.

PUMAIN D. & SAINT-JULIEN T. (Dir.), 1996, *Urban networks in Europe*, Paris, John Libbey Eurotext - INED, Congresses & Colloquia, n° 15, 252 p.

RENNES J.-M. (Dir.), 1994, "La Ville", *Le courrier du CNRS*, n° 81, numéro spécial, 184 p.

REYNAUD A., 1984, "L'intérêt de la démarche comparative en géographie", *Espaces-Temps*, n° 26-27-28, p. 26-33.

RIVIERE D'ARC H., 1992, "La décentralisation de l'Etat", in COUFFIGNAL G., *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

RIVIERE D'ARC H., BLANC-PAMARD C., PILLET-SCHWARZ A.-M., HOURCADE B., RACINE J.-L. & DAVID J.-C., 1995, "La problématique des aires culturelles", in Guermont Y. *et al.* (Coord.), "Espaces, territoires, sociétés: présentation de la section 39 du CNRS", *Intergéo-Bulletin*, Vol. 29, n° 118, p. 69-93.

ROCCATAGLIATA J., 1995, "La reconversión del sistema ferroviario. Algunas consideraciones sobre sus implicancias territoriales", *Boletín des estudios geográficos*, Vol. XXV, n° 89, p. 575-585.

ROCHEFORT M., 2000, "Partenariat et démocratie locale: les nouvelles donnes de la gouvernance urbaine", in ROCHEFORT M., *Le défi urbain dans les pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, p. 94-99.

RODA P., 2000, "Análisis de eficiencia de agua potable y saneamiento básico", in FAINBOM, Israel, GANDOUR, Migul & URIBE, María Camila (Edit.), *Provisión de vías, transporte y servicios públicos*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría de Hacienda, Misión de reforma institucional de Bogotá, p. 61-81.

RODRIGUEZ CARRASCO A., 1998, "El ferrocarril en la Cuenca del Plata", in SANZ FERNANDEZ J. (Coord.), *Historia de los ferrocarriles de iberoamérica (1837-1995)*, Madrid, Ministerio de Fomento - Unión Fenosa - Fundación de los ferrocarriles españoles - CEDEX - CEHOPU, Conmemoración de los 150 años de ferrocarril en España, p. 121-168.

RUBIANO N., 1992, *Tendencias migratorias de la fuerza de trabajo y su relación con el empleo urbano (1982-1991)*, Bogotá, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - PNUD - OIT, 85 p.

SALAMANCA J., GÓMEZ L.A., CAMACHO A. & FIGUEROA M.P., 2001, "Modernización por procesos en la CRA", *Regulación de agua potable y saneamiento básico*, n° 7, p. 89-210.

SALAZAR M.C. (Dir.), 1995, *La floricultura en la Sabana de Bogotá. Proyecto piloto en el municipio de Madrid, Cundinamarca*, Bogotá, CES, Universidad Nacional de Colombia, doc. mimeo, s. p.

SALIM GRAU J., 1999, *El valor del patrimonio natural y cultural como recurso socio-económico sostenible en el desarrollo de la ciudad de San Miguel de Tucumán*, Huelva, Tesis de Maestría, Universidad internacional de Andalucía, Sede iberoamericana Santa María de la Rábida.

SALIN E., 2000, "Vie privée - Espaces publics: le centre historique de Mexico et les enjeux de la métropolisation", *Cahiers des Amériques Latines*, n° 35, Dossier spécial "Métropoles d'Amérique latine: de l'espace public aux espaces privés", p. 57-74.

SANCHEZ F. & NUÑEZ J., 2001, "Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia", *Coyuntura económica*, Vol. XXXI, n° 1, p. 91-116.

SANTCOVSKY H., 1999, "Municipio y sociedad civil: presente y perspectivas de relación, concertación y colaboración", *Cuadernos IFAM*, n° 5, p. 131-159.

SANTOS M. 1971, "Le rôle de l'analogie et de la comparaison", in *Le métier de géographe en pays sous-développé. Un essai méthodologique*, Parsi, Ophrys, Chapitre 3, p. 23-27.

SARMIENTO, M., MACHADO, N., CASTRO RUÍZ, J. & CABRERA, C., 1999, *Hacia un modelo básico de gestión para la instalación de servicios de acueducto y alcantarrillado en Altos de Cazucá*, Bogotá, CIDER (Universidad de los Andes), Taller Planificación y gestión del desarrollo territorial, doc. mimeo., s. p.

SCHNEIER-MADANES G., 1998, "Deux ports, un fleuve. Buenos Aires: une métropole en projet", *Urbanisme*, n° 298, p. 14-17.

SCHWARTZ O., 1993, "L'empirisme irréductible", in Anderson N., *Le hobo .Sociologie du sans-abri*, Paris (éd. Française), Nathan, coll. Essais & Recherches, p. 265-305.

SMOUTS M.-C., 1998, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, numéro spécial "Gouvernance", p. 85-94.

SOCIEDAD GEOGRÁFICA DE COLOMBIA, 2000, *Cuenca alta del río Bogotá, región programa. Plan de Ordenamiento Territorial*, Bogotá, SGC - Gobernación de Cundinamarca, 144 p.

SOCIEDAD GEOGRÁFICA DE COLOMBIA, 1998, *Cuenca alta del río Bogotá. Descripción y diagnóstico*, Bogotá, CAR – SGC, 167 p.

SOJA E., 2000, *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*, Oxford, Blackwell, 440 p.

SOUCY C., 1996, "Le patrimoine, avers de l'aménagement?", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 72, numéro spécial "Patrimoine et modernité", p. 145-153.

SPILLER P., 2000, "Plan de acción estratégica regulatoria", *Regulación de agua potable y saneamiento básico*, n° 5, p. 9-60.

SPILLER P. & SAVEDOFF W., 2000, "Oportunismo gubernamental y suministro de agua", in SPILLER, P. & SAVEDOFF, W. (Edit.), *Agua perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 1-40.

STASZAK J.-F., COLLIGNON B., CHIVALLON C., DEBARBIEUX B., GENEAU DE LAMARLIERE I. & HANCOCK C., 2001, *Géographies anglo-saxonnes. Tendances contemporaines*, Paris, Belin, coll. Mappemonde.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, 1999, *Manual para el control y la gestión de los servicios públicos domiciliarios*, Bogotá, Presidencia de la República, Programa "Los comité de desarrollo y control social - un modelo de acción participativa", s.p.

TERNENT C. & RODRIGUEZ, C. (Coord.), 1998, *La Bogotá que todos soñamos*, Bogotá, CCB, Serie Biblioteca CCB, n° 101, 145 p.

THŒNIG J.C., "L'analyse des politiques publiques", in M. Grawitz & J. Leca, *Traité de science politique*, Vol. 4, "Les politiques publiques", Paris, PUF, Chap. 1, p. 39-60.

TIRADO MEJIA A., 1983, *Descentralización y centralismo en Colombia*, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann - Oveja Negra, 275 p.

TOMAS F., 2000, "Centros históricos de América latina: emergencia de una nueva política urbana", *L'ordinaire latino-américain*, n° 181, p. 9-22.

TOMAS F. (Coord.), 2000a, "Le devenir des centres historiques en Amérique latine", *L'ordinaire latino-américain*, n° 181, Dossier spécial, p. 3-80.

TOMAS F. (Coord.), 2000b, "Le devenir des centres historiques en Amérique latine", *L'ordinaire latino-américain*, n° 182, Dossier spécial, p. 3-94.

TRUJILLO MUÑOZ A., 2001, *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 324 p.

UTRIA R., 2000, "La metropolización de Bogotá y la Sabana", *Cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación*, Segunda Época, nº 1, 72 p.

VALASKASIS K., 1998, "Mondialisation et gouvernance", *Futuribles*, n° 230, pp 5-28.

VALIRON F. & VERDEIL V., 1997, "L'eau, la ville et l'urbanisme", *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 116, 204 p.

VAN DER HAMMEN T., 1998, *Plan ambiental de la cuenca alta del Río Bogotá. Análisis y orientaciones pata el ordenamiento territorial*, Bogotá, CAR, s. p.

VELÁSQUEZ F., 1997, "Descentralización política y participación ciudadana en Colombia. Balance de una década", in *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Fundación Universidad Central (Departamento de Investigaciones), Serie Encuentros, n° 1.

VELUT S., 2000, *L'argentine en ses provinces. Disparités régionales, systèmes spatiaux et finances publiques dans un état fédéral*, Paris, Thèse de Doctorat en géographie, Université de Paris 3 - IHEAL, 483 p.

VIDAL PERDOMO J., 2001, *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá, Centro editorial Universidad del Rosario, Col. Textos de jurisprudencia, 175 p.

VILLAR BORDA L., VALENCIA MORATO F. *et al.*, 2000, *Régimen de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 502 p.

VIOLA R. & PATERLINI O., 1991, *Catálogo del patrimonio urbano-arquitectónico*, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de arquitectura y urbanismo, 7 Tomes.

VOIRON-CANICIO C., 1995, "Morphologie d'un semis de villes européennes", *Mappemonde*, n° 4/95, p. 17-21.

WACHTER S., BOURDIN A. *et al.*, 2000 *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, DATAR - Editions de l'Aube, coll. Société et territoire, 287 p.

WEILLER D., 2000, *La cité des mots. Pour agir et vivre ensemble dans la ville*, Paris, Plan urbanisme construction architecture, 134 p.

WIESNER E., 1992, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Bogotá, Presidencia de la República - DNP, Misión para la descentralización.

WILLS E., 1998, "Proceso de descentralización y apertura democrática en Colombia: mitos y realidades", *Agenda*, n° 1, numéro spécial "Descentralización del Estado y gobernabilidad en América latina", p. 169-192.

SIGLES ET ABREVIATIONS

La signification des sigles et abréviations utilisés une seule fois est indiquée au fil du texte, et n'est pas reprise dans cette liste.

ALO	*Avenidad longitudinal de occidente*. Projet d'autoroute urbaine périphérique à Bogotá.
AM	Aire métropolitaine
BCH	*Banco central hipotecario*. Organisme de crédit chargé du financement des logements sociaux.
BID	Banque interaméricaine de développement.
CAR	*Corporación autónoma regional de Cundinamarca*. Agence de bassin-versant du rio Bogotá.
CCB	Chambre de commerce de Bogotá.
CEDE	Centre d'études sur le développement économique (Université des Andes, Bogotá).
CIDER	Centre interdisciplinaire d'études régionales (Université des Andes, Bogotá).
CNRS	Centre National de Recherche Scientifique
CORPES	Conseils régionaux de planification économique et sociale.
CRA	*Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*. Instance nationale chargée de la régulation du service de l'eau potable et de l'assainissement en Colombie.
CRC	*Consejería Región y Competitividad* (ex *Consejería para Cundinamarca*). Conseil de compétitivité régionale (aire métropolitaine de Bogotá).
CRECE	Centre d'études régionales, caféières et entrepreneuriales (Manizales, Colombie)
DAMA	*Departamento administrativo de Medio Ambiente*. Département administratif de l'environnement de la ville de Bogotá.
DANE	*Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas*. Département national de statistique (équivalent colombien de l'INSEE français).
DAPC	*Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca*. Service de planification du département du Cundinamarca.
DAPD	*Departamento Administrativo de Planeación Distrital*. Service de planification de la ville de Bogotá.
DC	*Distrito Capital*. Statut de Bogotá depuis 1991.
DE	*Distrito Especial*. Statut de Bogotá avant 1991.
DNP	*Departamento Nacional de Planeación*. Ministère colombien de la planification.
DOT	*Directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial*. Normes départementales d'aménagement du territoire (Colombie).
EAAB	*Empresa de Acueducto y Alcantarrillado de Bogotá*. Entreprise d'eau potable et d'assainissement de Bogotá.
ECOS	Comité d'évaluation et d'orientation de la coopération scientifique française.
ENABIEF	*Ente nacional de administración de los bienes ferroviarios*. Entreprise argentine chargée de la liquidation des biens ferroviaires.
ENH	*Encuesta Nacional de Hogares*. Enquête démographique auprès des ménages.
ESP	Entreprise de services publics.

FBSA	*Ferrocarriles Belgrano S. A.* Entreprise ferroviaire argentine.
FINDETER	*Fondo financiero de desarrollo territorial*. Fonds national chargé de financer les programmes d'aménagement du territoire.
FONADE	*Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo*. Fonds national chargé de financer les programmes de développement.
HDR	Habilitation à diriger des recherches.
ICT	*Instituto de crédito territorial*. Organisme de crédit chargé du financement des logements sociaux.
IDU	Institut de développement urbain (Bogotá).
IFEA	Institut français d'études andines.
IGAC	Institut géographique Agustín Codazzi (équivalant à l'IGN français).
INCORA	Institut colombien de la réforme agraire.
INSFOPAL	*Instituto de fomento municipal*. Organisme national chargé du développement de l'eau potable en Colombie.
IRD	Institut de Recherche pour le Développement. Ex-ORSTOM.
JAL	Junte administrative locale. Conseil d'arrondissement dans certaines grandes villes colombiennes.
LOT	*Ley de ordenamiento territorial*. Loi organique d'aménagement du territoire colombien.
MESB	Mission d'étude de la Savane de Bogotá.
MPR	*Mesa de Planificación Regional*. Table de planification régionale (aire métropolitaine de Bogotá).
NCA	*Nuevo Central Argentino*. Entreprise ferroviaire argentine.
NOA	Nord-ouest argentin.
ONG	Organisation non gouvernementale
ORSTOM	Institut Français de recherche scientifique pour le développement en coopération.
PIB	Produit intérieur brut
PLU	Plan local d'Urbanisme.
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement.
POT	*Plan de Ordenamiento Territorial*. Plan municipal d'aménagement et d'urbanisme (Colombie).
SSP	Surintendance des services publics.
TMB	Tarif moyen de base.
TUFESA	*Tucumán Ferrocarriles S.A.* Entreprise ferroviaire argentine.
UNJ	Université nationale de Jujuy.
UNT	Université nationale de Tucumán.
VIS	*Vivienda de interés social*. Logement social.

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Localisation des villes et des régions étudiées p. 15

Figure 1.1 - Le relief de la Colombie p. 21

Figure 1.2 - Le maillage départemental en 1993 p. 22

Figure 1.3 - Localisation des 164 agglomérations de plus de 15 000 habitants et du réseau routier en 1993 p. 23

Figure 1.4 - Les densités de peuplement rural en 1993 p. 25

Figure 1.5 - L'évolution du réseau urbain entre 1951 et 1993 p. 28

Figure 1.6 - Distribution rang-taille de la population des villes colombiennes en 1951, 1973 et 1993 p. 29

Figure 1.7 - Le taux de croissance des villes entre 1973 et 1993 p. 32

Figure 1.8 - Les trajectoires démographiques des villes entre 1951 et 1993 p. 33

Figure 1.9 - L'apparition des villes de plus de 15.000 habitants dans le réseau urbain entre 1951 et 1993 p. 37

Figure 1.10 - Les bassins migratoires de Bogotá, Medellín, Cali et Barranquilla en 1993 p. 45

Figure 1.11 - Classification des municipes selon le lieu de résidence en 1993 des émigrants p. 46

Figure 1.12 - Distribution rang-taille comparée des villes colombiennes selon différents indicateurs démographiques et économiques en 1993 p. 50

Figure 1.13 - Volume et taux de chômage dans les villes en 1993 p. 52

Figure 3.1 - Le département du Cundinamarca, le district capital et l'aire métropolitaine de Bogotá en 1993 p. 87

Figure 3.2 - Modèle d'organisation de l'espace de la savane de Bogotá p. 107

Figure 4.1 - Evolution de la couverture d'eau potable et d'assainissement en Colombie (1938-2000) p. 122

Figure 4.2 - Structure institutionnelle du secteur de l'eau et l'assainissement élémentaire p. 125

Figure 4.3 - Le cercle vicieux de la politisation des services publics selon la C.R.A. p. 127

Figure 4.4 - Le mode de prestation de service en eau potable dans la savane de Bogotá p. 134

Figure 4.5 - Le taux de couverture en eau potable dans la savane de Bogotá (1999) p. 135

Figure 4.6 - La consommation d'eau des municipes clients de l'E.A.A.B. en 2000 p. 136

Figure 4.7 - Chaîne de la valeur de l'eau en Colombie p. 140

Figure 5.1 - Le réseau ferroviaire argentin (1995) p. 171

Figure 5.2 - L'emprise ferroviaire à Tucumán et les projets de "Reconversion ferroviaire et urbaine" (1999) p. 173

Figure 6.1 - Localisation du département du Casanare p. 193

Figure 6.2 - Organisation de l'espace dans le département du Casanare (1993) p. 194

Figure 6.3 - Croissance urbaine et dynamique résidentielle à Yopal (1955-1996) p. 209

Figure 6.4 - Croissance urbaine et dynamique résidentielle à Aguazul (1970-1996) p. 210

Figure 6.5 - Croissance urbaine et dynamique résidentielle à Tauramena (1970-1996) p. 211

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 - La croissance des villes et leur place au sein de la population colombienne (1951-1993) p. 20

Tableau 1.2 - Répartition par taille des villes qui ont plus de 15.000 habitants en 1993, sur la période 1951-1993 p. 29

Tableau 1.3 - Trajectoires des villes de catégorie 4 et 3 en 1951 jusqu'au recensement de 1993 p. 35

Tableau 1.4 - Taux de croissance annuelle des villes par catégorie de taille entre 1951 et 1993 p. 36

Tableau 1.5 - Evolution des indicateurs de la primauté urbaine de Bogota (1938-1993) p. 41

Tableau 1.6 - La dynamique migratoire des dix premières agglomérations de Colombie en 1993 p. 48

Tableau 2.1 - Les principales mesures légales sur la décentralisation et l'aménagement du territoire en Colombie (1983-2002) p. 63

Tableau 2.2 - Mesures et institutions visant à promouvoir les initiatives et la participation citoyennes p. 71

Tableau 3.1 - Population et taux de croissance de l'aire métropolitaine de Bogotá (1973-1993) p. 86

Tableau 3.2 - Autonomie et dépendance financière des municipes de l'aire métropolitaine de Bogotá p. 95

Tableau 4.1 - Caractéristiques du service de l'eau dans les municipes de la périphérie métropolitaine de Bogota (1999) p. 132

Tableau 4.2 - La consommation et les tarifs de l'eau potable à Bogota et dans quatre municipes de la Savane (décembre 2000) p. 137

Tableau 4.3 - Estimation du coût de production, du prix de vente et des ajustements tarifaires possibles dans six municipes de la Savane de Bogota (1999) p. 142

Tableau 4.4 - Les ressources de trois E.S.P. de la Savane de Bogota (2000) p. 144

Tableau 6.1 - La croissance des villes pétrolières du Casanare jusqu'en 1996 p. 198

Tableau 6.2 - Statuts et types de logements particuliers (1973-1996) p. 206

Tableau 6.3 - Cohabitation et densité résidentielle dans les logements particuliers (1973-1996) p. 207

Tableau 6.4 - Le budget des collectivités territoriales du Casanare, en millions de pesos (1997) p. 214

Tableau 6.5 - Evolution de la couverture de trois services publics, en pourcentages (1973-1996) p. 221

TABLE DES MATIERES

Remerciements 3

INTRODUCTION GENERALE 5

CHAPITRE 1. UNE APPROCHE DE LA VILLE PAR LES DYNAMIQUES SPATIALES. EVOLUTION DU SYTEME DES VILLES COLOMBIENNES DURANT LA SECONDE MOITIE DU VINGTIEME SIECLE (1951-1993) 17

1.1. Le semis des villes colombiennes: beaucoup de villes, concentrées sur une partie seulement du territoire, en raison d'une inégale distribution du peuplement 24

1.1.1. Une distribution très inégale des villes dans l'espace 24
1.1.2. L'effet de la situation et du peuplement sur la distribution des villes 24
1.1.3. Distances et connexions routières 26

1.2. Une croissance des villes rapide durant la seconde moitié du XXème siècle, caractérisée par une hiérarchisation tardive du réseau urbain 27

1.3. Des cycles de croissance et de hiérarchisation des villes qui ne varient pas seulement en fonction de leur taille, mais aussi de leur situation 30

1.3.1. Des taux de croissance sensibles à la taille des villes (1973-1993) 31
1.3.2. Des trajectoires de croissance plus diversifiées sur le long terme 34

1.4. L'effet de la taille des villes: une croissance qui profite surtout aux grandes… même quand ce sont les petites qui semblent s'accroître. 34

1.4.1. Des petites villes dynamiques, dont l'essor renouvelle la configuration du réseau urbain, sans remettre en cause sa concentration dans l'espace et son caractère hiérarchisé 35
1.4.2. Des villes moyennes qui profitent modérément de la croissance urbaine 38
1.4.3. Des grandes villes qui confortent leur suprématie sur le réseau urbain national 38
1.4.4. Une primauté de Bogotá sur le réseau urbain relativement récente, mais qui ne cesse de se renforcer 40

1.5. Une croissance des villes stimulée par la structure de la population urbaine, mais surtout sensible aux variations des flux migratoires 41

1.5.1. Une structure de la population globalement favorable à la croissance des villes 42
1.5.2. L'impact des migrations sur la croissance des villes: d'un exode rural massif vers les plus grandes capitales à une diversification des flux et un renforcement de la polarisation de Bogotá 42

1.6. La discussion sur l'impact du développement économique sur la croissance urbaine 49

Conclusion 53

CHAPITRE 2. UNE LECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA VILLE. ACTION PUBLIQUE, DECENTRALISATION ET « GOUVERNANCE URBAINE » 57

2.1. Décentralisation et action publique dans les villes colombiennes au cours des vingt dernières années 60

2.1.1. Les grandes étapes de la décentralisation colombienne 62
2.1.2. Au cœur de la décentralisation colombienne, la réforme des finances publiques locales 64
2.1.3. Quelle cohérence et quelle efficacité de l'action publique locale après vingt ans de réformes décentralisatrices? 66
2.1.4. Décentralisation, démocratie locale et participation citoyenne 69

2.2. La "gouvernance", nouveau concept ou nouveau mirage? 74

2.2.1. Un terme d'origine économique et de facture "globale", non dénué d'ambiguïté idéologique 75
2.2.2. La "gouvernance urbaine", version française. 77
2.2.3. La gouvernance a-t-elle quelque chose à nous apporter sur la connaissance de l'urbain en Amérique latine? 79

Conclusion 80

CHAPITRE 3. REFORME DU POUVOIR LOCAL ET PROCESSUS DE METROPOLISATION. LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVES DANS LA SAVANE DE BOGOTA 83

3.1. A l'origine du problème: L'imbroglio institutionnel, ou la fragile architecture du pouvoir local. 88

3.2. Déficit de leadership métropolitain et conflits de compétence: quelle gouvernance pour une agglomération de sept millions d'habitants? 90

3.2.1. Le District Capital de Bogotá 90
3.2.2. Le point de vue des municipes périphériques. 91
3.2.3. Le problème de la faiblesse institutionnelle des municipes et leur dépendance à l'égard de la Nation, du Département, et du District Capital 94
3.2.4. Le département du Cundinamarca, et son influence sur les "Associations de municipes" 96
3.2.5. La CAR, et les interférences du conflit environnemental avec le projet métropolitain 98
3.2.6. La médiation du ministère de l'environnement et la MESB 100
3.2.7. La présence discrète des acteurs privés dans le débat public sur la question métropolitaine 101

3.3. Les péripéties du projet d'aire Métropolitaine de Bogotá et ses enseignements sur la "gouvernance locale" 102

3.3.1. La gestion du projet métropolitain sous l'administration Peñalosa (1998-2000) et son échec 103
3.3.2. L'approche de la question métropolitaine par les nouvelles administrations municipales et départementales (2001-2003) 108

Conclusion 110

Annexe - Liste des entretiens réalisés dans l'Aire métropolitaine de Bogota (2000-2001) 115

Annexe photographique 117

CHAPITRE 4. LA GESTION DE L'EAU ET LE DEFI DES SERVICES PUBLICS DANS LA SAVANE DE BOGOTA. ENTRE EXIGENCE D'EFFICACITE ET IMPERATIF DE JUSTICE SOCIO-SPATIALE 119

4.1. La problématique de l'eau dans les villes colombiennes 120

4.1.1. La "gestion sociale de l'eau": une priorité nationale historique 121
4.1.2. Les principes généraux de la répartition des compétences sur l'eau potable entre les différents échelons territoriaux : une autonomie élargie des municipes, mais sous contraintes 124
4.1.3. La contradiction entre exigence de service public et impératif environnemental 129

4.2. Les difficultés de gestion de l'eau potable dans l'aire métropolitaine de Bogotá; ou comment l'eau ignore les frontières administratives… qui en revanche ne l'ignorent pas! 133

4.2.1. L'état de l'offre et de la demande actuelle en eau potable dans la région métropolitaine de Bogotá 133
4.2.2. Le prix de l'eau, pomme de discorde entre l'Etat, Bogotá et les municipes de sa couronne métropolitaine. 138
4.2.3. Quelles alternatives, quelle "solidarité territoriale" et quel rôle de l'Etat pour la gestion de l'eau potable dans l'aire métropolitaine de Bogotá? 145

Conclusion 149

Annexe photographique 153

CHAPITRE 5. AMENAGER ET PRESERVER. LES ENJEUX DU PATRIMOINE URBAIN A TUCUMAN ET JUJUY (ARGENTINE) 155

5.1. Qui définit le patrimoine et comment? 159

5.1.1. Les pouvoirs publics et le patrimoine: des compétences réparties selon un principe hiérarchique 159
5.1.2. Un patrimoine revendiqué par les élites et faiblement approprié par la société civile 161
5.1.3. Quel patrimoine choisir? L'appel du "sang" (européen) contre celui du "sol" (américain)… 163

5.2. Des politiques patrimoniales dépendantes de la configuration du pouvoir local 164

5.2.1. Les limites de l'initiative locale en matière de politique patrimoniale 164
5.2.2. La gestion du patrimoine à Jujuy 167
5.2.3. La gestion du patrimoine à Tucumán 168

5.3. La gestion du patrimoine ferroviaire et sa signification sur l'action publique locale 171

5.3.1. Un patrimoine ferroviaire hérité de l'âge d'or du cycle sucrier, omniprésent dans la ville 171
5.3.2. Le patrimoine à la rencontre de l'économique et du social: la crise des chemins de fer et ses implications sociales 174
5.3.3. La politique de réhabilitation du patrimoine ferroviaire 176

Conclusion 179

Annexe - Liste des entretiens réalisés dans le nord-ouest argentin en 1999 184

Annexe photographique 185

CHAPITRE 6. UNE APPROCHE DE LA VILLE PAR LES PRATIQUES DE SES HABITANTS. MOBILITES, COMPORTEMENTS RESIDENTIELS ET GESTION URBAINE DANS LES VILLES PETROLIERES DU CASANARE (COLOMBIE) 191

6.1. Les enjeux des pratiques de mobilité spatiale pour la compréhension du fonctionnement des villes en Amérique latine 194

6.2. La mobilité dans les villes pétrolières du Casanare. Les pratiques migratoires, professionnelles et résidentielles des habitants d'une zone en phase d'expansion rapide. 197

6.2.1. Un contexte régional original: des petites villes périphériques touchées par l'essor pétrolier. 197
6.2.2. Des villes construites par l'immigration 199

6.2.3. Des conditions très inégales d'accès à l'emploi 202
6.2.4. Pratiques résidentielles et conditions d'hébergement 205

6.3. La gestion de la croissance urbaine par les pouvoirs publics, ou comment faire face au boom pétrolier et aux flux migratoires 212

6.3.1. Des pouvoirs publics qui ne manquent pas de moyens financiers, mais plutôt de ressources humaines 212
6.3.2. Le décalage entre les pratiques de l'espace urbain par les habitants et la perception qu'en ont les pouvoirs publics 215
6.3.3. Un urbanisme focalisé sur les services publics, avec un certain succès, mais au détriment du logement social 218

Conclusion 222

Annexe photographique 226

CONCLUSION GENERALE 231

BIBLIOGRAPHIE 241

SIGLES ET ABREVIATIONS 259

LISTE DE FIGURES 261

LISTE DE TABLEAUX 262

TABLE DES MATIERES 263