UNIVERSITÉ PARIS OUEST NANTERRE LA DEFENSE

ÉCOLE DOCTORALE
MILIEUX, CULTURES ET SOCIÉTÉS DU PASSÉ ET DU PRÉSENT

Thèse pour l'obtention du grade de Docteur de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense
Discipline : Géographie humaine, économique et régionale

Présentée et soutenue publiquement par Alice BEUF le 28 juin 2011

LES CENTRALITÉS À BOGOTÁ,

ENTRE COMPÉTITIVITÉ URBAINE ET ÉQUITÉ TERRITORIALE

Sous la co-direction de :
Alain MUSSET, Directeur d'études, EHESS
Thierry LULLE, Professeur et chercheur, Universidad Externado de Colombia

Membres du jury :
Philippe GERVAIS-LAMBONY, Professeur, Université Paris Ouest La-Défense
Cynthia GHORRA-GOBIN, Directeur de recherche, CNRS
Jérome MONNET, Professeur, Université Paris-Est Marne-la-Vallée

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à Monsieur Alain Musset, qui m'a témoigné sa confiance et son soutien tout au long de ce parcours de la thèse, et qui a enrichi mon travail de ses conseils et lectures exigeantes.

Sur le terrain, Monsieur Thierry Lulle m'a apporté une aide précieuse dès mon premier séjour colombien en 2005, dans le cadre du DEA, pour me situer, m'orienter et m'aider à saisir les logiques d'une ville qui m'était complètement étrangère. Je tiens à lui exprimer ma profonde reconnaissance, ainsi qu'à la Doyenne de la Faculté de Sciences Humaines de l'Université Externado de Colombia qui a appuyé le projet de co-direction.

Cette thèse n'aurait pu être menée à terme sans l'appui renouvelé de l'Institut Français d'Etudes Andines, qui m'a permis de réaliser un travail de terrain de longue durée et ainsi approfondir mon regard sur les dynamiques de la ville de Bogotá. Je remercie sincèrement les membres du Conseil Scientifique du Pôle Amérique et toute l'équipe de l'IFEA à Lima. Je remercie tout particulièrement Monsieur Georges Lomné, directeur de l'IFEA, qui m'a toujours fait confiance dans la distance.

La récente installation du bureau de l'IFEA au sein du service culturel de l'Ambassade de France en Colombie m'a permis de terminer la rédaction de cette thèse dans d'excellentes conditions. Je tiens pour cela à exprimer toute ma gratitude à Monsieur l'Ambassadeur Pierre-Jean Vandoorne, à Madame Claire Durieux, Conseillère de Coopération et d'Action Culturelle, ainsi qu'à ses adjoints et collaborateurs du service culturel et à tous les personnels de l'Ambassade pour leur accueil chaleureux.

Important jalon dans ce parcours, mon passage par l'Université de Provence comme ATER m'a permis de commencer et de poursuivre cette recherche. Je suis très reconnaissante envers toute l'équipe de l'UFR des Sciences Géographiques et de l'Aménagement. Je remercie tout particulièrement pour leurs conseils et discussions stimulantes Elisabeth Dorier, Virginie Baby-Collin, Pierre Sintes et Gabriel Ishkinazi. Un grand merci aussi à Aurélien Delpirou pour sa solidarité dans les moments difficiles à Marseille.

Photographie de couverture :
Panorama sur le quartier Las Cruces, au sud du centre traditionnel de Bogotá.
Ce quartier qui possède un riche patrimoine culturel, à l'image de son église au centre de la photographie, mais qui est situé hors du périmètre du centre historique, connaît des processus de dégradation physique et sociale depuis plusieurs décennies. Il fait l'objet aujourd'hui d'opérations de rénovation urbaine, sous la forme de construction d'ensembles résidentiels fermés de logements sociaux (second plan à gauche) qui accentuent son démembrement.
Cliché : Alice Beuf (2009).

Bien que mon parcours ne m'ait pas beaucoup donné l'occasion de participer aux activités de mon laboratoire de rattachement à Nanterre, je remercie Philippe Gervais-Lambony, Frédéric Landy ainsi que tous les membres “actifs” du GECKO pour la richesse de l'animation scientifique et les échanges d'informations.

Etre boursière de l'IFEA à Bogotá m'a permis de m'initier à la coopération scientifique et l'une des principales réussites de cet exercice a été le rapprochement avec le Secrétariat de Planification du District de Bogotá, grâce à la signature d'une convention-cadre avec l'IFEA. Je tiens à remercier l'équipe de la Direction des Opérations Stratégiques et tout particulièrement Bernardo Reyes pour avoir accepté ma présence dans les murs et m'avoir donné accès à des informations difficiles à obtenir autrement.

Je remercie toutes les personnes qui m'ont accordé de leur temps pour répondre à mes questions et pour partager avec moi leur expérience urbaine, à différents niveaux.

Les amis, collègues, collègues-amis apportent une aide, un soutien dans la durée ou sur l'instant, des informations, des contacts, de nouvelles idées et des conseils, et ces échanges sont parfois essentiels pour notre travail et pour conserver le goût de la recherche, l'attrait pour la découverte dans un pays lointain. C'est pourquoi, mes remerciements “especiales” vont à Maria Eugenia Martínez, Nadège Mazars, Luis Berneth Peña, Gabriela Niño et Ivan Ortiz, Hernando Saénz, Jeffer Chaparro, Andrea Salas, Claire Launay, Louise Arend Salaverry, Alexander Estacio, Rosario Constain, Carlos Moreno, Sara Fernández, Sara Milena Alayón, Mélanie Gidel, Leila Hammani, Katia Gaffré, Céline Piettre, Fabienne Pinel et tous les autres. Egalement, un grand merci à Harold Córdoba pour m'avoir enrichie de son regard sur la Colombie.

Je remercie aussi infiniment Javier Gil Quijano, Angelica Gil Quijano et Nohema Quijano pour m'avoir donné l'opportunité de me lancer dans cette aventure.

Enfin, je remercie ma famille qui m'a assuré un soutien indéfectible, et ma mère pour ses relectures.

Thèse préparée au sein de :
Equipe d'Accueil EA 375 - Laboratoire de géographie comparée des Suds et des Nords (GECKO)
Université Paris Ouest Nanterre La Défense, bâtiment F
200 avenue de la République, 92001 NANTERRE cedex.

Résumé :

Adopté en 2000, le premier Plan d'Aménagement Territorial de Bogotá (POT) définit un modèle territorial de ville polycentrique. En conformité avec les principes de la planification stratégique au niveau international, des centralités urbaines, existantes ou à créer, sont identifiées et délimitées. Elles doivent articuler au niveau spatial des objectifs de compétitivité urbaine et d'équité territoriale : insérer la ville dans les réseaux de l'économie mondiale et démarginaliser les périphéries. Cette étude a pour objet de mettre à l'épreuve ce projet urbain à partir d'une triple réflexion au niveau des discours, de l'action publique et des dynamiques socio-territoriales. L'analyse de la mise en œuvre du plan par l'action publique révèle des expériences innovantes mais des écarts importants par rapport au projet urbain. Elle identifie de multiples obstacles dans la prise en compte par les politiques urbaines de la dimension territoriale, ainsi que la redéfinition des arbitrages entre compétitivité urbaine et équité territoriale. L'étude de la production, des pratiques et des représentations des centralités qui émergent dans les périphéries populaires montre que ces dernières ne correspondent que très imparfaitement à la figure définie par le POT de « centralités d'intégration urbaine » permettant d'améliorer l'accès à la ville des citadins vivant dans les périphéries.

Mots-clés :

centralité, centralité périphérique, planification urbaine, équité territoriale, pratiques spatiales, Bogotá (Colombie).

Urban centralities in Bogotá, between competitiveness and fairness

Abstract :

In 2000, the adoption of the first Territorial Management Plan (POT) defines an urban project for a polycentric city. In accordance with the principles of the strategic planning at the international level, urban centralities, whether existing or not, are identified and delimited. They must articulate, at the spatial level, the goals of urban competitiveness and territorial fairness: inserting the city in the world economy networks and integrating urban peripheries. This research aims at testing this urban project by analyzing its application from a three-dimensional reflection that includes the discourse level, public action, and socio-territorial dynamics. The analysis of the implementation reveals not only innovative experiences but also significant deviations from the urban project. It identifies many obstacles in taking into account the territorial dimension in urban politics and the redefinition of arbitration between urban competitiveness and territorial equity. The study of production, practices, and representations of centralities emerging in the popular peripheries shows that they correspond, only very imperfectly, to the figure defined by the POT "urban integration centralities" and thus the access to the city of the dwellers living in the peripheries should be improved.

Keywords :

centrality, peripheral centrality, urban planning, territorial fairness, spatial practices, Bogotá (Colombia).

SOMMAIRE

Introduction

Première Partie
A la recherche de la polycentralité : discours et planification urbaine à Bogotá

Chapitre 1. Les pensées de la centralité face aux impuissances du pouvoir (années 1900 – 1990)
Chapitre 2. Nouveau paradigme, antagonisme des principes. La planification stratégique, entre compétitivité et équité
Chapitre 3. « Bogotá n'est pas polycentrique ». (Auto)critiques et révision du projet urbain

Conclusion de la première partie

Deuxième Partie
L'action publique productrice de centralités et l'équité territoriale

Chapitre 4. Des équipements collectifs pour des centralités de proximité : la territorialisation de l'action publique au nom de l'équité
Chapitre 5. Les opérations stratégiques : la construction des arbitrages locaux entre compétitivité et équité

Conclusion de la deuxième partie

Troisième Partie
Ces autres centralités que le District ne reconnaît pas

Chapitre 6. De nouveaux lieux avec attributs de centralité dans les périphéries bogotaines
Chapitre 7. Pratiques spatiales des centralités périphériques et accès à la ville

Conclusion de la troisième partie

Conclusion générale

Annexe : carte administrative de Bogotá
Sources
Bibliographie
Index des lieux
Sigles
Table des illustrations
Table des matières

INTRODUCTION

Les restructurations urbaines contemporaines, produites par le processus de globalisation ou mondialisation qui affecte à différents niveaux les espaces urbains, conduisent à des formes de « mises en tension », diversement appréhendées par les auteurs.

Dès 1989, Manuel Castells formalise une opposition entre mutations globales et recompositions locales, ce qui l'amène à identifier dans l'espace géographique des espaces de flux, dominés par les logiques globales, et des espaces de lieux, porteurs des identités locales. Dans cette approche, le monde serait structuré globalement à partir de son centre et déstructuré localement dans ses multiples périphéries. Pour Castells, le local serait alors « le lieu naturel de résistance aux effets perturbateurs de la globalisation », dans la mesure où les sociétés et les institutions locales seraient plus à même que les échelons nationaux de s'adapter aux transformations du capitalisme global. La tension entre le global et le local serait ainsi tout à la fois un risque (la désintégration sociale locale résultante du conflit entre « universalisme global » et « tribalisme local ») et une opportunité, par le renforcement possible des gouvernements locaux.

Or, cette vision dichotomique élude les multiples formes d'interpénétration entre le local et le global, qui se manifestent différemment selon les dimensions considérées. Par exemple, la production des espaces urbains dépend des logiques spatiales d'investissement d'acteurs économiques globaux mais aussi de celles d'acteurs économiques locaux, pourvus de plus ou moins grandes compétences pour tirer profit du nouvel ordre économique. Dans un autre

domaine, les formes urbaines sont travaillées à l'échelle planétaire par des processus d'homogénéisation. Mais il n'empêche que les « espaces de flux » que sont les centres commerciaux et autres « artefacts de la mondialisation » (De Mattos, 1999) sont appropriés par les individus qui les fréquentent : ils deviennent par là-même des lieux qui font sens dans la ville (Capron, 2000). Par ailleurs, si la généralisation des processus de décentralisation contribue à renforcer les gouvernements locaux, la diffusion mondiale des modèles de « bonne gouvernance » tend à limiter la singularité de l'action publique locale et sa capacité à prendre en compte la particularité des contextes géographiques. De même, l'avènement d'une société civile mondiale permet la convergence planétaire de certains mouvements sociaux, mais en même temps, la spatialisation des luttes sociales se renforce (Soja, 2000).

Selon leur positionnement dans les réseaux mondiaux, les territoires, et en particulier les territoires urbains, sont inégalement affectés par la globalisation. Alors qu'un petit nombre de villes des pays du Nord impulsent l'économie globale, de nombreuses autres villes sont surtout réceptrices de la globalisation. Agnès Deboulet, Laurence Roulleau-Berger et Isabelle Berry-Chikhaoui (2007) mettent en avant le concept d'internationalisation pour rendre compte du processus par lequel des métropoles qui ne sont pas « globales » (Sassen, 1991), sont néanmoins affectées par tout un ensemble de dynamiques qui les relient à des espaces au-delà des frontières nationales. Il s'agit en particulier des métropoles du Sud qui jouent un rôle majeur dans les flux régionaux, au niveau économique mais pas seulement : circulations migratoires, diffusion des modèles culturels et politiques. Ce concept s'applique particulièrement bien au cas de la ville de Bogotá. Pour ces auteures, le processus d'internationalisation des villes induit des restructurations urbaines et des marchés de l'emploi qui provoquent des effets sociaux importants, en terme de polarisation sociale, mais aussi, et c'est un aspect peu mis en avant par la recherche urbaine, en terme d'effets micro-sociaux: « situations de conflit, troubles, épreuves », « lésions identitaires », « expériences d'injustice urbaine ». Elles ajoutent (p.16) : « l'impact de ces tensions urbaines mondialisées sur les citadins est plus particulièrement notable dans les métropoles internationales largement composées de populations situées en dehors du régime salarial ou en situation de pauvreté ».

Les formes de mise en tension entre processus globaux et territoires locaux doivent donc être appréhendées de manière concrète, dans la mesure où certaines populations, spatialement localisées et socialement caractérisées, sont affectées de manière plus ou moins directe et plus ou moins violente. Plutôt que de penser une tension entre le « local » et le « global » au niveau abstrait, il semble qu'il serait plus pertinent de s'interroger sur les tensions générées par les

processus économiques liés à l'internationalisation des villes et les changements sociaux et spatiaux induits au niveau local. Il n'y a effectivement pas à proprement parler « mise en tension » en ce qui concerne les populations et les territoires locaux qui sont bénéficiaires de la globalisation.

La question des populations affectées par des restructurations décidées par des agents économiques et politiques dominants s'inscrit dans une longue histoire. Que l'on songe au peuple du vieux Paris expulsé par les promoteurs immobiliers qui réalisent de prodigieuses plus-values grâce au plan d'aménagement du baron Hausmann (Harvey, 2003), aux dizaines de milliers d'Indiens Embera Katio du Haut Sinu déplacés en 1999 par le mégaprojet de barrage de la multinationale Urra et victimes de multiples atteintes aux droits de l'homme[1], ou bien aux déguerpissements qui sont encore pratiqués dans certaines villes du Sud pour lutter contre l'urbanisation illégale. De nos jours, de nombreux mécanismes sont mis en place pour garantir les droits des populations affectées par ce type de projets et ainsi limiter les impacts sociaux. En Amérique latine par exemple, des efforts importants de la part des municipalités ont été réalisés pour légaliser les quartiers d'origine informelle et les intégrer à la gestion urbanistique en vigueur dans l'ensemble de la ville. Bogotá est dans ce cas de figure : moins de 1% des espaces urbanisés ne sont pas légalisés. Mais la reconnaissance juridique des espaces urbanisés et l'encadrement des processus économiques ne suffisent pas à atténuer les formes de mise en tension dans le contexte actuel d'internationalisation et de mise en compétition des villes. Les tensions se manifestent dans le cadre légal, sous des modalités qu'il reste à explorer : rénovation urbaine, changements d'usages des sols...

En effet, l'efficacité économique est aujourd'hui déterminée par l'attractivité des villes, leur capacité à produire des richesses mais aussi à s'insérer dans les flux mondiaux, de marchandises et surtout de capitaux. Le contexte de globalisation économique amène les villes à chercher à capter les investissements (extrêmement mobiles), les entreprises, les aides publiques, les touristes et les visiteurs. Plus que l'efficacité, la compétitivité urbaine est désormais l'horizon de la plupart des

1 En Colombie, le déplacement forcé lié à la violence qui affecte le pays a touché 4915579 personnes depuis 25 ans et 2412834 personnes depuis 2002 (CODHES, 2010). Les méga-projets en milieu rural (infrastructures, mines, grandes plantations) sont identifiés comme une des causes principales des déplacements forcés. La crise humanitaire générée doit être assumée par les grandes villes, principaux récepteurs des populations déplacées qui fuient les campagnes. Le modèle de développement rural qui se consolide dans la violence et le conflit armé en Colombie est celui de la disparition des minifundiums et de la « relatifundisation » qui accompagne la technicisation des campagnes et l'expansion de la monoculture pour la production d'agrocombustibles au détriment des cultures alimentaires. La concentration de la propriété de la terre en milieu rural a été très marquée ces dernières années. Les exploitations de plus de 500 hectares sont passées entre 1984 et 2004 de 23% des surfaces cultivées (5189000 ha) à 46,5 % (24254000 ha), pour 0,4% des propriétaires (6700 en 1984 et 46500 en 2004). Dans le même temps, les exploitations de moins 5 hectares sont passées de 5,2% (1 147 000 ha) à 4,2% (2 189000 ha) des surfaces cultivées et de 62,4% (987000) à 67,6% (2333000) des propriétaires. (Léon Rodríguez, 2009).

politiques urbaines de développement économique, au Nord comme au Sud. Pour être attractives auprès des agents économiques, les villes ne doivent plus seulement travailler à l'amélioration de leur base productive mais aussi à celle de l'environnement urbain et de la qualité de vie (Berry, 2003). Dans ce contexte de villes en compétition, les gouvernements locaux axent leurs stratégies économiques sur le marketing urbain et sur les domaines perçus comme favorables à l'image de la ville pour les investisseurs : sécurité, transports, espaces publics. Ces domaines sont ceux qui sont pris en compte par les agences privées qui réalisent des classements ou *rankings* des villes les plus compétitives. Bien souvent s'instaure même la confusion dans les objectifs des politiques de compétitivité entre agir sur des facteurs d'attractivité réels ou agir pour améliorer le positionnement de la ville dans les classements. En Amérique latine, la revue América Economía publie ainsi le très influent classement des « meilleures villes de plus de 500000 habitants pour faire des affaires »[2]. Les problèmes méthodologiques liés à la conception d'un indice composite à partir d'indicateurs variés[3], difficilement comparables entre eux (à la fois quantitatifs et qualitatifs), et qui dépendent des bases de données officielles des Etats et des organismes internationaux (Manzano, 2009), ne remettent pas en cause l'idée selon laquelle ce type de classement permet d'évaluer l'action des gouvernements locaux en matière économique. Les politiques de développement économique se consacrent donc à soutenir, piloter ou impulser les projets urbains et opérations de restructuration urbaine jugés bénéfiques pour la ville en terme d'apport de capitaux, soit de manière directe (développements immobiliers privés, implantation de firmes multinationales), soit de manière indirecte (construction d'infrastructures et d'espaces publics, sécurisation de l'espace urbain).

Si la globalisation néolibérale a induit la mise en compétition des villes, les gouvernements locaux se sont adaptés à ce nouveau contexte international en procédant à des changements importants en matière de gouvernance urbaine. David Harvey (1989) montre comment pour faire face à la compétition inter-urbaine, les villes nord-américaines puis les villes européennes sont passées d'un modèle gestionnaire (assurer la fourniture de biens et services à la population locale) à un modèle entrepreneurial qui se fonde sur « un partenariat public-privé qui met l'accent sur l'investissement et le développement économique avec comme objectif politique et économique immédiat (mais non exclusif) la construction spéculative du lieu plutôt que l'amélioration des conditions au sein d'un territoire particulier » (Harvey, 1989, p.8). Aux Etats-Unis et en Europe

2 Ce classement donne comme résultat en 2009 : São Paulo, Santiago, Miami, Ciudad de Méjico, Buenos Aires, et Bogotá. Cette dernière a gagné sept rangs depuis 2001 : une réussite notable qui est largement relayée dans la presse locale. Cf. *El Tiempo*, 5 mai 2009 : « Bogotá es la sexta mejor ciudad para hacer negocios en latinoamérica ».

3 Le classement de América Economía utilise les indicateurs suivants : population, PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, croissance du PIB, potentiel d'innovation, connectivité digitale, coût de la vie, qualité de vie, stabilité politique, sécurité, dangerosité, image de marque.

(Espagne) dans les années 1980 puis en Amérique latine dans les années 1990-2000, ces changements s'opèrent par le biais de la diffusion de la planification stratégique. La planification stratégique se fonde sur une nouvelle conception de l'action publique urbaine qui adopte les outils de gestion des entreprises privées (Fernández Güell, 1997; De Forn, 2005), qui privilégie selon une démarche pragmatique la recherche de consensus sur des objectifs clés entre les acteurs publics et privés et qui « relègue volontiers à l'arrière plan la rationalité normative soucieuse du respect des droits et des principes dans lesquels réside souvent le formalisme du *planning* traditionnel » (Padioleau & Demestre, 1991). La méthode de la pensée stratégique, qui trouve son origine dans l'art militaire, consiste à hiérarchiser et à classifier les actions à mener et les procédés les plus efficaces à mettre en œuvre pour atteindre des objectifs, réduire et éliminer les antagonismes et les obstacles. Alors que dans l'entreprise privée, l'enjeu est de gagner des parts de marchés à ses concurrents, la planification stratégique appliquée au domaine urbain a bien pour but de placer les villes dans la meilleure position possible dans la compétition internationale.

Tant dans les formulations néolibérales de la planification stratégique (Sorkin & *al.*, 1984) que dans les formulations plus régulées qui se réfèrent généralement plus au développement durable qu'à la seule croissance économique (Castells & Borja, 1997 ; Fernández Güell, 1997), la compétitivité est présentée comme la stratégie que devraient suivre les villes dans le domaine économique, même si cette stratégie se décline ensuite par des programmes et des projets très divers selon les territoires urbains, qui peuvent aller de l'acupunture urbaine (Lerner, 2005) aux grands projets urbains, avec le risque de créer de véritables enclaves urbaines (zones franches, parcs technologiques et parcs d'activités économiques). Ce registre de la stratégie place la compétitivité comme le seul principe possible de conception des politiques urbaines dans le contexte international actuel et le seul à même d'être compatible avec une prise en compte efficace des problématiques sociales.

En terme de catégorie du discours stratégique, le pendant de la compétitivité, serait l'équité, qui, de manière tout aussi consensuelle, est pensée comme un principe d'action qui doit permettre de relever le défi social (le troisième défi, environnemental, étant quant à lui associé à la notion de durabilité). De nombreuses politiques publiques sont désormais menées au nom de l'équité : elles mettent l'accent sur des modes de redistribution qui bénéficieraient aux plus défavorisés, introduisant dès lors la possibilité d'inégalités de traitement des individus et des territoires. Bernard Bret (2004) rappelle qu'invoquer l'équité, c'est reconnaître que « l'égalitarisme social et l'homogénéité spatiale, à supposer que cela soit envisageable, ne sont pas les formules nécessairement les plus justes ». A titre d'exemple de politiques menées au nom de l'équité, on

peut citer les politiques impulsées par la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté lancée en 1999. Dans le champ urbain, ces dernières sont mises en œuvre au travers d'interventions intersectorielles spatialement ciblées de régénération des quartiers populaires d'origine informelle, à l'image du programme d'amélioration intégrale des quartiers à Bogotá, qui a débuté en 2001 en s'inspirant d'opérations de démarginalisation ponctuelles menées par les administrations antérieures. La catégorie d'équité constitue donc un mode majeur de légitimation de l'action publique locale contemporaine, qui est fortement mobilisée dans le cadre de la démarche stratégique, sous des formes diverses.

Ainsi le discours dominant en Amérique latine[4] dans les milieux de l'urbanisme est-il celui de la possibilité de planifier et d'aménager les villes en articulant les objectifs de compétitivité internationale et d'équité sociale et territoriale. Dans son manuel à usage des urbanistes, largement diffusé en Amérique latine, Fernandez Güell (1997) affirme que la planification stratégique est « la conjonction d'équité, de compétitivité et de durabilité » et qu'il est « faisable de concilier les objectifs sociaux, économiques et spatiaux que poursuit une communauté urbaine grâce à une bonne gouvernance».

Or, si la notion d'équité a fait l'objet d'une thématisation rigoureuse – mais non exempte de débats - dans la philosophie morale et politique (Aristote ; Rawls, 1971), son usage dans la sphère de la planification urbaine et des politiques publiques présente de nombreuses ambiguïtés. Proclamée à titre d'objectif des politiques urbaines, sa signification même n'est pas toujours évidente, et les programmes et projets qui sont légitimés au nom de l'équité peuvent être très divers. Au niveau théorique, on doit aussi tenir compte du fait que dans un contexte de répartition des richesses (ou des ressources dans le cadre des politiques publiques), qui, quoique extensibles, ne sont pas illimitées, prôner l'équité au sens du principe de différence de Rawls[5] revient nécessairement à arbitrer entre plusieurs logiques égalitaires, c'est-à-dire à définir des priorités, à valoriser tel ou tel bien plutôt que tel autre, telle ou telle échelle spatiale d'intervention plutôt que telle autre, et donc à justifier les inévitables compromis au regard des valeurs et des normes sociétales (Sen, 1992). L'équité entendue comme justice distributrice n'est donc en rien une notion évidente, elle ne prend sens que rapportée aux coalitions sociales qui la portent. D'autre part, dans le contexte particulier de villes internationales mises en compétition entre elles, où l'économique est perçu par les gouvernements locaux comme présentant un primat sur le social, il s'agit également de se demander si les politiques menées au nom de l'équité sont conçues

4 Voir le site internet du Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano: www.cideu.org

5 Les inégalités socioéconomiques sont justifiées si et seulement si elles améliorent la situation des individus les plus défavorisés. Ce principe a donné lieu à la mise en place de mesures de discrimination positive sur base raciale, sociale ou territoriale.

comme ayant un caractère réparateur ou bien comme ayant un caractère régulateur par rapport aux politiques menées au nom de la compétitivité (Guienne, 2006). Il est donc important de questionner la signification précise de la catégorie d'équité mobilisée dans le cadre des politiques publiques.

Par ailleurs, d'autres catégories d'équité sont utilisées pour légitimer la dimension sociale de l'action publique urbaine, y compris dans le cadre de la planification stratégique. Les catégories de cohésion, d'inclusion et d'intégration sont également très employées, au risque d'un usage indifférencié, qui tendent à se confondre dans certains documents (Carmona, 2005, p.43). L'intégration est une notion particulièrement ambiguë qui se décline dans des sphères différentes. Dans le cadre des politiques de compétitivité, le discours économique met l'accent sur l'intégration de la ville à des réalités d'ordre supérieur, essentiellement les réseaux mondiaux, mais aussi les espaces régionaux et nationaux à travers par exemple le renforcement des infrastructures de transport et de la connectivité. D'autre part, au sens d'« intégration urbaine », elle renvoie à des processus d'unification de la ville, où chacune de ses parties serait incluse à la dynamique du tout, dans les dimensions économique, sociale, spatiale et/ou politique. Cette notion constituerait alors le contraire de la « fragmentation », notion très discutée dans les sciences sociales pour questionner les modalités observées qui défont et diluent la ville (Prévot-Schapira, 1999 ; Dorier & Gervais-Lambony, 2007). On parle aussi de l'intégration de certaines parties ou quartiers à la ville : la notion d'intégration est ici le pendant de l'exclusion, de la relégation, et prend sens dans la problématique des marges urbaines. Dans cette perspective, certains urbanistes comme Jordi Borja, qui expriment une méfiance à l'égard du principe abstrait d'équité, recourent exclusivement à la notion d'intégration. Il est vrai que les politiques d'urbanisme diffèrent des politiques sociales territorialisées dans la mesure où ce qui est en jeu est non pas de distribuer des aides directes ou indirectes à des individus, groupes, ou territoires, mais de construire des lieux censés acquérir une valeur pour les individus et les groupes sociaux. S'il est ainsi aisé de mesurer l'effet de levier des projets urbains sur les investissements réalisés dans un secteur urbain (et donc la dimension « compétitive » des projets), leur dimension sociale s'appréhende plus difficilement, notamment en ce qui concerne les espaces publics et les équipements. Il ne peut donc être question de justice distributrice au sens strict dans la mesure où les espaces et équipements publics sont appropriés en théorie librement par les citadins, et ce d'autant plus qu'ils sont localisés dans des espaces de centralité fréquentés par des citadins aux profils sociaux divers. La localisation d'équipements subventionnés (musées, bibliothèques) dans des quartiers socialement défavorisés n'est pas non plus une garantie de redistribution au profit des citadins les plus démunis : les usages sont fonction de la distance spatiale mais aussi et surtout des distances sociale et culturelle. Il est dès

lors nécessaire de prêter attention à la polysémie de la notion d'intégration, qui passe du registre de la conceptualisation de processus sociaux (Durkheim, 1893 ; Schnapper, 2007) et territoriaux (Reynaud, 1981) au registre de principe de l'action publique. On voit donc ici la complexité des modes de légitimation de la dimension sociale de l'action publique urbaine, qui ne se réduisent pas nécessairement à une stratégie unique comme celle de l'équité.

Dans ce contexte, les tensions entre les exigences de la compétitivité internationale et la nécessité de répondre aux injustices sociales et spatiales - les inégalités perçues comme inacceptables qui se creusent dans les grandes villes comme en Amérique latine (Portes & Roberts, 2008) ainsi que les formes de discrimination et de violence faites aux individus et aux groupes socialement marginalisés - sont bien au cœur de l'action publique locale et induisent des arbitrages entre des logiques parfois contradictoires. Ainsi, pour Castells (2009), l'articulation entre l'économique et le social ne se pense plus sous le mode de la conjonction mais de la tension : « Cette tension entre la participation à des réseaux globaux d'accumulation et la participation à la redistribution locale est la tension principale à laquelle les planificateurs urbains, les urbanistes, les architectes sont confrontés». La transformation des catégories discursives dans cet article récent par rapport aux incantations de Fernández Güell atteste que les retours d'expérience font état de difficultés importantes pour concrétiser les objectifs abstraits dans des programmes et des projets qui seraient censés articuler les dimensions économique et sociale. En Amérique latine, la conception de politiques urbaines au nom de la compétitivité se heurtent ainsi au poids de l'informalité, tant dans les modes de production des espaces urbaines que dans l'économie en général (informalité de l'emploi et des entreprises).

Néanmoins, la dimension spatiale de l'action publique urbaine constitue une opportunité pour tenter de résoudre ces contradictions. La spatialisation et la territorialisation des politiques publiques et des modalités d'intervention des gouvernements locaux sur les territoires redéfinissent les échelles et les dispositifs de la régulation (Dubresson & Jaglin, 2007), et donc la manière dont se résolvent les tensions entre objectifs économiques et sociaux. La territorialisation des politiques publiques consiste à différencier les traitements des espaces. Elle recourt par là-même à des modes de légitimation qui empruntent à diverses conceptions de la justice. Par exemple, privilégier la compétitivité ou l'équité suppose en général d'arbitrer entre deux conceptions de la justice distributrice, ou encore « structurelle », au niveau spatial :

- une justice différentielle et sélective, en faveur de la concentration des investissements sur les espaces les plus rentables pour accroître le montant total des utilités, éventuellement

accompagnée dans un deuxième temps, d'un mécanisme de redistribution[6].

- une justice corrective qui justifie le traitement différentiel des espaces les moins favorisés au nom de l'universalité supposée du principe de différence.

L'espace urbain est ainsi le support et l'enjeu de conflits entre différentes conceptions de la justice spatiale, qui se manifestent à différents niveaux et à différentes échelles. Comme nous le rappellent Frédéric Dufaux et Philippe Gervais-Lambony (2009), « il peut tout à fait y avoir contradiction entre les formes de la justice spatiale, et des contradictions entre les échelles ». De plus, ces contradictions peuvent correspondre à des contradictions entre différentes conceptions de la justice structurelle, comme évoqué jusqu'à présent, ou bien des contradiction entre des formes de justice structurelle et des formes de justice procédurale (Young, 1990 ; Harvey 1992 ; Soja, 2000). Ces articulations – ou conflits – entre les principes des politiques urbaines (compétitivité, équité) et entre les conceptions de la justice sociale et spatiale qui les sous-tendent ne se posent pas de la même manière selon les contextes géographiques. Les idéologies dominantes, les modes de gouvernance urbaine, les normes sociales et culturelles, comme la nature des mobilisations sociales (Soja, 2000) influent sur la manière dont se manifestent les exigences sociétales de justice sociale et spatiale ainsi que les perceptions des injustices. Notamment, les arbitrages entre compétitivité internationale et équité territoriale ne s'effectuent absolument pas de la même manière selon que les villes présentent ou non des traditions planificatrices et une capacité effective d'action sur les territoires. Dans ce travail, nous nous proposons d'examiner comment l'action publique articule au niveau spatial les objectifs de nature économique comme la compétitivité urbaine et les objectifs de nature sociale comme l'équité ou l'intégration territoriale.

Nous avons choisi d'étudier cette problématique dans le cas de la ville de Bogotá car celle-ci s'est engagée dans une telle entreprise depuis l'adoption en 2000 du premier Plan d'Aménagement Territorial (*Plan de Ordenamiento Territorial* – POT). Le POT marque une rupture majeure pour la capitale colombienne, qui a le statut de *District Capital*. Il manifeste l'ambition de reprendre le contrôle sur le développement urbain à la suite des années de croissance rapide et de crise du système urbain : l'existence d'un projet urbain, fait relativement exceptionnel en Amérique latine,

6 Cette conception est désormais clairement revendiquée par la Banque mondiale dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2009, Repenser la géographique économique* : « la croissance économique sera déséquilibrée. Essayer de diffuser l'activité économique, c'est la décourager. Mais les fruits du développement peuvent néanmoins être largement partagés en ce sens que ceux qui entrent dans la vie loin des opportunités économiques peuvent profiter de la concentration croissante de la richesse dans un petit nombre de localisations. Pour profiter à la fois d'une croissance économique inégale et d'un développement qui profite à tous, la solution, c'est l'intégration économique. » Ce rapport marque donc un tournant important dans la mesure où l'approche rawlsienne du principe de différence ne semble plus constituer le principal référent des politiques préconisées par la Banque Mondiale.

transforme l'action publique locale. En effet, le projet urbain est supposé fournir un cadre d'action qui unifie les modalités d'intervention sur les territoires, définit des principes de justice à l'échelle de la ville et empêche l'atomisation des mécanismes de régulation au niveau local. De plus, la Colombie s'est dotée à la fin des années 1990 d'une législation foncière innovante à l'échelle latino-américaine dans le but de renforcer la capacité d'action de l'Etat dans les processus urbains. Enfin, un ensemble de réussites en matière de gestion urbaine à Bogotá au début des années 2000 a été salué au niveau international, au point que l'on a pu parler d'un « modèle Bogotá ». Il nous a paru important de vérifier si ces réussites ont eu un effet au niveau de l'aménagement territorial, ou bien si l'aménagement reste l'impensé des politiques urbaines. L'intérêt du POT est aussi qu'il développe un modèle territorial reposant sur la consolidation d'un réseau de centralités urbaines (existantes ou à créer), explicitement pensé comme un enjeu commun à la politique de compétitivité et à la politique de dotation d'équipements collectifs, cette dernière répondant à des objectifs d'équité territoriale.

Or, les centralités urbaines, entendues au pluriel comme tous lieux d'offre de services qui polarisent une aire d'influence (Pumain, 2004), sont des objets géographiques particulièrement pertinents dans notre perspective de recherche. La polycentralité est une structure spatiale qui a souvent été associée à la recherche d'un "équilibre" territorial, si ce n'est de la justice spatiale si l'on se réfère à la conception selon laquelle l'aménagement territorial et la recherche de la justice spatiale seraient équivalents (Lipietz, 1999, cité dans Gervais-Lambony & Dufaux, 2009). En effet, une pluralité de centralités distribuées harmonieusement sur le territoire associe des processus de centralisation qui renforcent la puissance des centres et des processus de diffusion de la centralité jusque dans les périphéries, qui atténuent les inégalités entre le(s) centre(s) et les périphéries.

De nos jours, le processus de métropolisation et ses corollaires – mutation des systèmes productifs, essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, motorisation des ménages, attrait pour des modes de vie de type suburbain – entraînent de profondes recompositions de la centralité urbaine, entendue au singulier comme la propriété globale d'une ville d'offrir des biens et services. La proximité spatiale n'est plus nécessaire pour assurer les interactions sociales (Weber, 1964, Ascher, 1995), et l'organisation spatiale des villes est bouleversée. La plupart des métropoles latino-américaines sont ainsi polycentriques (Borsdorf & *al.*, 2002 ; Ramirez, 2008 ; OLACCHI, 2009). Dans ce contexte, on observe dans les villes une diversité de centralités urbaines. Si les nouvelles centralités ne concentrent pas toutes les fonctions urbaines présentes dans les centres urbains, notamment les fonctions liées au pouvoir

politique (Ostrowetsky, 1994 ; Monnet, 1993, 1994), elles constituent néanmoins des lieux qui peuvent dépasser la seule concentration d'activités économiques et présenter une certaine dimension symbolique pour les citadins qui les fréquentent (Garreau, 1991). Les centralités urbaines se différencient alors selon leurs formes urbaines, leurs significations et usages sociaux, leur degré de spécialisation fonctionnelle et la nature de la polarisation qu'elles exercent sur les territoires. Alors que l'économie urbaine classe les centralités urbaines selon la hiérarchie des fonctions urbaines qu'elles abritent, la démarche géographique permet de différentier deux grands types de centralités urbaines : les centralités urbaines définies par la situation qu'elles occupent dans les réseaux (les CBD et les zones aéroportuaires par exemple) et les centralités de type « christallérien » qui polarisent une aire d'influence territoriale dont la dimension dépend de la rareté des services offerts à la population, à l'image des centralités associées aux espaces résidentiels. On pourrait rapprocher cette catégorisation de l'opposition mise en évidence par Castells & Borja (1997) entre « centralités de flux » et « centralités de lieux ». Selon le type de centralité urbaine, les tensions entre logiques économiques et logiques sociales ne se donnent pas du tout de la même manière. Il est possible de penser dans un premier temps que les centralités du premier type seraient dédiées à promouvoir la compétitivité urbaine, alors que les centralités de type christallérien joueraient un rôle social dans l'amélioration de l'accessibilité aux ressources urbaines pour tous les citadins. Ainsi, les centralités identifiées par le POT de Bogotá sont-elles différenciées entre des « centralités d'intégration régionale, nationale et internationale » pour insérer la ville dans les réseaux du capitalisme global et des « centralités d'intégration urbaine » pour démarginaliser les espaces périphériques pauvres. Pour articuler au niveau spatial les politiques urbaines menées au nom de la compétitivité et celles menées au nom de l'équité, plusieurs mécanismes de spatialisation de l'action publique sont mis en place, comme la définition de territoires prioritaires et de territoires stratégiques, espaces privilégiés pour la planification de centralités urbaines de chacun des deux types précédemment mentionnés.

Dans cette perspective, nous identifions deux échelles où se pose la question de l'articulation entre logiques économiques et logiques sociales en rapport avec les centralités urbaines :

- l'échelle métropolitaine, dans la mesure où les centralités urbaines des deux types mentionnés interagissent entre elles et forment un système, une organisation polycentrique. La polycentralité est une forme d'organisation spatiale perçue comme un modèle par les urbanistes et aménageurs (on parle alors de polycentrisme) dans la mesure où elle serait susceptible d'articuler des objectifs de compétitivité et d'équité territoriale. L'économie spatiale a en effet identifié la polycentralité comme la distribution idéale de

l'activité économique car elle optimiserait les externalités positives des effets d'agglomération (existence de centres) sans les effets des externalités négatives (la taille moyenne des différents centres permet d'éviter la congestion). Par ailleurs, cette configuration spatiale correspondrait à une situation d'équilibre du modèle centre-périphérie qui permettrait de limiter la dépendance des périphéries au centre (Reynaud, 1980) et donc d'améliorer l'intégration urbaine.

- l'échelle locale des centralités elles-mêmes, c'est-à-dire des quartiers dotés d'une offre de service polarisante, au sens où les centralités constituent des lieux qui peuvent avoir une dimension intégratrice en améliorant l'accès à la ville et aux ressources urbaines pour les citadins mais qui peuvent aussi contribuer à accentuer les divisions sociales de l'espace urbain (notamment par l'élévation des prix du foncier) et engendrer des phénomènes d'exclusion (Lefebvre, 1974). La stratégie développée par les urbanistes espagnols (Borja, 2003) de création de nouvelles centralités pour intégrer les périphéries sans qualités urbaines est un exemple de ce type d'approche.

Notre réflexion tiendra compte de ces deux échelles mais aussi confrontera trois dimensions des centralités : des centralités planifiées, représentées, porteuses de certaines valeurs inscrites dans un modèle territorial, un projet de ville collectif, mais qui manifestent essentiellement l'imaginaire spatial des planificateurs et décideurs ; des centralités produites selon divers processus par les différents acteurs qui font la ville – l'action publique, les acteurs économiques, les citadins – et des centralités vécues, pratiquées au quotidien par des groupes sociaux divers mais qui s'y rencontrent sous des modalités qu'il reste à explorer. Ces centralités vécues participent de manière éminente aux mutations du "vivre ensemble" dans les vastes ensembles métropolitains contemporains. Ce travail propose ainsi un parcours réflexif autour de la notion de centralité : une notion qui nous paraît fondamentale pour révéler les choix et valeurs sociétaux qui déterminent les arbitrages entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux des gouvernements locaux. Nous questionnons la notion de centralité à travers les prismes des discours, de la production de l'espace et des pratiques citadines. La confrontation entre les discours et les pratiques de planification et de gestion d'une part et les pratiques et représentations citadines d'autre part est au cœur de ce travail d'analyse de la signification sociale de la notion de centralité.

En cela, cette étude se situe à l'articulation de l'aménagement et de la géographie sociale, et développe une démarche résolument critique : l'enjeu est d'analyser les impacts sociaux des politiques urbaines et, de manière plus générale, les interactions qui se donnent dans les territoires

entre les politiques urbaines et les dynamiques sociales. Sur cette base, nous avons dégagé trois grands axes de recherche, qui correspondent aux trois parties de ce travail.

Dans une première partie, nous aborderons la question de la place et de la conception des centralités urbaines dans les modèles territoriaux élaborés pour la ville de Bogotá. Les représentations de la figure urbanistique de la centralité au sein des plans urbains sont pensées comme des révélateurs des compromis, arbitrages et agencements territoriaux que sont disposés à réaliser les sociétés urbaines pour maîtriser leur territoire. Il s'agit d'identifier les fondements historiques, géographiques et politiques ainsi que les conflits éventuels qu'ils suscitent. Nous analyserons les différents plans urbains qui se sont rapportés à cette idée de polycentralité, en nous concentrant sur le plus récent, le Plan d'Aménagement Territorial de Bogotá (POT) et les critiques qui ont été apportées par les différents acteurs de la ville. Cet axe de recherche repose sur une méthodologie qui s'appuie essentiellement sur l'analyse de documents textuels et iconographiques, dont une partie relève d'archives historiques (voir Sources I). Nous avons cherché à restituer leurs logiques de production, déterminées par les contextes historiques, politiques, sociaux et économiques et pour cela nous avons dû faire appel à des sources secondaires : des ouvrages et des articles de presse. Pour la période récente, ce travail est approfondi par des entretiens semi-directifs auprès des personnes-clés qui ont participé à leur élaboration (voir Sources III).

La seconde partie confronte le POT de Bogotá, entendu comme discours véhiculant une idéologie spatiale, à l'action publique productrice de centralités urbaines. Il s'agit d'analyser la manière dont le modèle territorial s'exécute, d'identifier les contradictions et les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de ce projet urbain à partir de l'étude des deux modalités de production de centralités urbaines : les « opérations stratégiques » visant à planifier et exécuter les « centralités d'intégration régionale, nationale et internationale » et la coordination inter-institutionnelle dans le cadre des Plans Directeurs sectoriels, qui a pour objectif d'implémenter des « nœuds d'équipements collectifs », leviers pour la consolidation de centralités de proximité. Dans quelle mesure les pouvoirs publics ont-ils la capacité d'orienter la production des centralités urbaines dans le sens du modèle territorial choisi par la collectivité, pour renforcer l'équité territoriale? Quels sont les impacts sociaux des restructurations urbaines ainsi engagées et de quelle manière les citadins sont-ils pris en compte dans la mise en œuvre des projets? Centrée sur l'action publique menée par le District ou mairie de Bogotá (en opposition aux mairies d'arrondissement), cette étude sera menée principalement à l'échelle urbaine, mais abordera certaines questions à l'échelle métropolitaine en faisant intervenir d'autres acteurs étatiques[7]. Pour

7 Le District, c'est-à-dire la municipalité de Bogotá gouvernée par une mairie principale et 20 mairies

développer ces analyses, nous avons recouru à une méthodologie plurielle principalement fondée sur l'étude de documents urbanistiques (voir Sources I) et des entretiens semi-directifs auprès d'agents du District et d'autres organismes de l'Etat, de leaders sociaux et d'habitants (voir Sources III). Un travail de terrain de longue durée nous a permis d'assister à de nombreuses réunions publiques (voir Sources IV) et d'avoir accès à des espaces réservés, comme par exemple le Secrétariat de Planification du District où un stage de deux mois nous a donné la possibilité d'être en situation d'observation participante.

La troisième partie prétend mettre en évidence l'émergence de centralités urbaines en dehors ou à la marge de la planification urbaine. Malgré l'opérationalité limitée de l'action publique locale, des lieux avec attributs de centralité sont apparus ces dernières années dans les périphéries populaires de Bogotá. Il s'agit dès lors de se demander si ces nouveaux lieux améliorent l'accès à la ville des citadins les plus démunis, dans quelle mesure et sous quelles modalités. Jouent-ils un rôle intégrateur, comme ce qui avait été pensé pour les centralités planifiées, mais non réalisées? Les politiques urbaines fondées sur le principe d'équité peuvent-elles s'appuyer sur les transformations territoriales à l'œuvre dans ces espaces? Ou bien y observe-t-on des tendances vers le renforcement de la ségrégation socio-spatiale, contraire au principe d'équité territoriale? Dans une ville marquée par une forte ségrégation socio-spatiale (Dureau & Salas Vanegas, 2009), s'interroger sur la dimension intégratrice des nouvelles centralités urbaines est un enjeu fort, qui nous permettra de repenser les tensions entre logiques économiques et logiques sociales dans l'espace géographique ainsi que les formes de justice spatiale qui se construisent dans la ville. Nous avons privilégié une approche centrée sur les pratiques citadines des lieux afin de questionner les transformations de l'accès à la ville des populations de classes moyennes-basses et des classes populaires. Mis à part les données statistiques et sources secondaires nécessaires pour restituer les transformations spatiales, nous avons réaliser une enquête menée dans trois sites : le Nord, Suba-Pueblo et Patio Bonito-Tintal. Cette enquête repose sur des observations et des relevés de terrains, un questionnaire réalisé auprès de 120 personnes dans les espaces publics (voir Sources V) et des entretiens semi-directifs plus approfondis auprès de 20 habitants et commerçants des zones d'influence (voir Sources III).

d'arrondissements, représente plus de 85% de la population de l'aire métropolitaine d'après le Recensement de la Population de 2005 (DANE).

PARTIE I

À LA RECHERCHE DE LA POLYCENTRALITÉ :

DISCOURS

ET PLANIFICATION URBAINE À BOGOTÁ

CHAPITRE 1

LES PENSÉES DE LA CENTRALITÉ FACE AUX IMPUISSANCES DU POUVOIR (ANNÉES 1900 - 1990)

La centralité urbaine peut être pensée sous deux modalités : comme lieu géographique singulier qui concentre des fonctions spécifiques, qui suppose et rend possible la conjonction de densité et de diversité (Lévy, 1994), qui donne à voir les pouvoirs urbains, qui exprime « l'âme de la ville »; ou comme catégorie de l'action publique et pièce maîtresse dans la définition d'un modèle de ville (Devisme, 2005 ; Monnet, 1993). Dans ce chapitre, nous nous proposons de nous pencher sur la deuxième modalité et de déconstruire les pensées urbanistiques de la centralité à Bogotá, étant entendu qu'elles se nourrissent, mais pas seulement, des pensées scientifiques qui leur sont contemporaines. L'esprit aménageur véhicule en effet des valeurs, des intérêts, des stratégies de certains groupes sociaux dominants autant si ce n'est plus que les paradigmes scientifiques du moment. Nous chercherons donc à rendre compte des logiques qui ont prévalu à l'élaboration des modèles urbains ayant accordé une place significative à la question de la centralité. Quels sont donc les grands principes à partir desquels ont été pensées les centralités à Bogotá? Cette démarche généalogique s'appuiera sur une analyse des discours, à partir de l'étude des documents d'urbanisme d'époque : textes mais aussi plans. Il s'agira de restituer ces documents dans leurs contextes historique, intellectuel, urbain, social, politique et économique et d'identifier des continuités, des héritages, malgré les profondes transformations d'une ville en croissance rapide. Nous montrerons que le recours à la catégorie de la centralité, sous différentes formes et appellations, constitue une récurrence très forte dans l'histoire urbaine de Bogotá au 20ème siècle. Sous l'influence de modèles étrangers, la centralité a été invoquée à plusieurs reprises

comme réponse aux problèmes du mal-développement, mais les discours urbanistiques, mal adaptés au contexte local, se sont constamment heurtés à leur rejet par la société locale et aux impuissances de l'Etat.

1. Les premières centralités pensées hors du centre : entre urbanisme de détail et hygiénisme social

Jusqu'aux années 1920, la ville de Bogotá conserve la forme de la ville coloniale, compacte, sans grands changements en terme morphologique, bien que la ville se densifie au cours du XIXème siècle en raison du démarrage du processus de la croissance urbaine. On observe toutefois des évolutions dans les paysages urbains et les pratiques sociales qui dénotent une transformation du rôle de la centralité dans la société républicaine. En effet, la *Plaza Mayor* (renommée *Place Bolivar* après l'Indépendance) demeure la référence de la vie urbaine. Mais, à l'image de ce que Jérôme Monnet analyse pour le Zocalo de Mexico (Monnet, 1993), les perceptions et les pratiques de la grande place évoluent après l'Indépendance, d'une centralité où confluent usages et classes sociales à une centralité de pouvoir, vidée de son marché et des pratiques populaires et occupée par une nature domestiquée visant à mettre en scène l'ordre social de la nouvelle nation.

Photographie n°1 : La Place Bolivar photographiée par Henri Duperly (1895)
Source : Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá.

1.2. Les discontinuités de l'expansion urbaine

Dans les années 1910-1920, commence véritablement le processus de croissance spatiale de la ville, qui s'effectue à Bogotá à partir du quartier. Les nouveaux quartiers s'urbanisent en

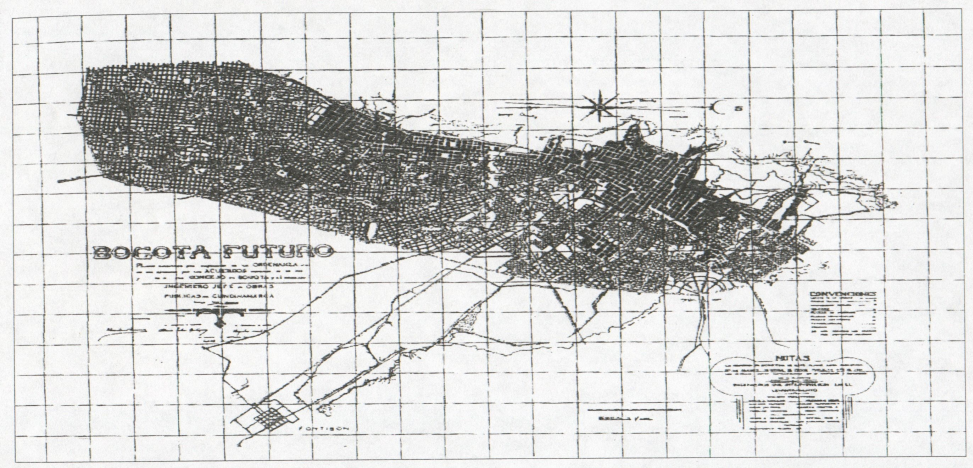
discontinuité avec le tissu urbain existant, dans la mesure où les lotissements dépendent de la fragmentation des grandes haciendas de la Savane de Bogotá. La ville s'étend ainsi de manière anarchique, même si la proximité des voies de communication constitue un critère de localisation privilégié des nouveaux développements urbains. Les espaces entre Bogotá et Chapinero[8] sont progressivement urbanisés, phénomène qui s'accentue avec la mise en service du tramway, la construction de la gare de Chapinero et celle d'un marché couvert.

Plan n° 1 : Bogotá en 1913 : la ville linéaire
Source : *Plano de la ciudad de Bogotá* ; Museo de Bogotá.

Bogotá adopte alors la forme d'une ville « linéaire », comme le représente le plan n°1 : on y observe bien la jonction entre la ville ancienne compacte à droite (qui constitue le « centre traditionnel » actuel) et le hameau de Chapinero, à gauche, le long d'un axe constitué par la ligne de tramway et la Septième avenue. La linéarité de la tache urbaine s'explique également par des considérations liées au site de la ville, qui, de même que le hameau de Chapinero, est située au pied des *cerros orientales*. Ces montagnes constituent en effet une barrière naturelle à l'est empêchant toute urbanisation, alors que l'altiplano de la « Savane de Bogotá », à l'Ouest et au Nord, offre les conditions idéales pour l'expansion urbaine du 20ème siècle, une fois développées les techniques d'assèchement des zones humides qui s'étendent dans cet écosystème montagnard si fragile. Le modèle de croissance urbaine linéaire jouera un rôle important tout au long du XXe siècle, car il jette les bases du développement de l'axe de prestige centre-nord, tropisme de la résidence des classes supérieures, puis de la localisation des activités économiques de plus haute hiérarchie.

8 Le hameau de Chapinero s'est développé de manière indépendante au XIXe siècle à partir de la concentration de villas et de maisons de campagne de la bourgeoisie bogotaine autour de l'église de Notre-Dame de Lourdes (1875), qui était devenu un important centre de pèlerinage durant les fins de semaine.

Jusqu'aux années 1920, la nécessité d'organiser la croissance urbaine n'est pas perçue par les autorités comme un problème. Les préoccupations des pouvoirs publics se focalisent exclusivement sur l'ordre public dans les rues de la ville existante. Dans ce cadre, on peut toutefois déceler l'établissement d'un lien entre les agrandissements de la ville et la nécessité de construire de nouveaux lieux de centralité, comme les places publiques. En effet, l'accord 10 de 1902 prône la valorisation des lieux publics en processus d'abandon et stipule que dans toute zone d'élargissement comptant plus de cinq hectares doit être réservé un terrain pour la formation d'une place publique, en forme d'un carré d'au moins quatre-vingts mètres de côté (Del Castillo Daza, 2003, p.67). Mais, à cette époque, la question de l'élargissement est perçue plus comme une hypothèse que comme une réalité.



Plan n°2 : Un premier plan pour la ville : Bogotá Futuro (1923).
Source : Museo de Bogotá, reconstitution par le CEAM.

À la fin des années 1910, la question de la planification des élargissements de la ville est amenée dans le débat public par un industriel et journaliste amateur des questions urbaines et pourfendeur des idées modernistes, Ricardo Olano, qui dirige la revue *La Ciudad Futura*. Il convainc les autorités de Bogotá de s'engager dans la réalisation du premier plan d'urbanisme de la ville pour prévoir son développement futur. C'est ainsi que voit le jour le plan *Bogotá futuro* (1923), qui est avant tout un plan du réseau viaire. Il est intéressant d'observer la forme compacte que ce plan propose pour Bogotá, en tenant ensemble les deux noyaux urbains de Chapinero et de la ville ancienne. C'est « une vision cohérente » – mais utopique – de la régulation de la croissance (Saldarriaga, 2000, p. 91), qui cherche à maintenir les élargissements dans la continuité spatiale des espaces déjà urbanisés, pour contrer le processus réel discontinu d'expansion urbaine. Dès lors, il n'y a pas de pensée de la centralité. La ville de *Bogotá futuro* est monocentrique : le centre traditionnel est implicitement censé capable d'étendre son aire d'influence jusqu'aux nouveaux quartiers. Faute d'institution en charge de l'urbanisme, ce plan n'a pas été exécuté par

les autorités et la ville a poursuivi sa croissance de manière chaotique et discontinue, selon les opportunités de morcellement des grands domaines qui se sont présentées aux promoteurs. Les seuls facteurs qui déterminent la forme de cette ville des années 1920 sont la propriété de la terre et le réseau des routes et des chemins principaux. Les grands équipements urbains (industriels, commerciaux, de transport, institutionnels) ou les nouveaux réseaux de services urbains n'ont aucun rôle structurant et les nouveaux quartiers urbanisés sont donc complètement dépendants du centre principal au niveau fonctionnel.

1.3. L'influence de l'urbanisme culturaliste à Bogotá

Les années 1930 marquent un tournant dans l'histoire urbaine de Bogotá. Le problème du contrôle de l'expansion urbaine commence à être posé. Dans ce contexte, les premières propositions pour la planification de nouvelles centralités sont formulées par l'urbaniste autrichien Karl Brunner, nommé en 1933 directeur du Département de la planification de Bogotá, qui a été créée cette même année. Au début de son *Manuel d'urbanisme* (1939), Brunner se situe explicitement dans la continuité intellectuelle de John Ruskin, Camilo Sitte et Raymond Unwin et cite également les travaux d'Ebenezer Howard et de Lewis Mumford (*La Culture des villes* est publiée un an avant, en 1938). Karl Brunner est donc un représentant du courant que Françoise Choay (1965) nomme l'urbanisme culturaliste. Il reprend à son compte l'utopie portée par ces urbanistes de restaurer l'ancienne unité organique de la ville, détruite sous la pression de l'industrialisation qui désintègrerait la société.

> « La vie sociale a été de plus en plus dominée par un individualisme essentiellement égoïste qui ne se manifeste pas seulement chez les individus, mais aussi dans les communauté. [...] L'industrialisation a complètement changé la structure sociale, en accord avec l'utilitarisme matérialiste en vigueur. [...] De tout cela ne pouvait que résulter un chaos difficile à surmonter : l'image désarticulée que présentent les métropoles dans la plupart de leurs quartiers. Ces secteurs urbains apportent la preuve évidente que l'humanité a perdu le sens de la continuité dans son processus culturel graduel et a commis des erreurs dont les conséquences ont été désastreuses pour le progrès de la civilisation humaine. »
>
> Brunner, Karl (1939), Manuel d'urbanisme, p.10, tome 1

Pour Karl Brunner, dans le contexte des années 1930-1940 de début de la transition urbaine en Colombie et de développement anarchique des banlieues à Bogotá, la clé de l'urbanisme réside dans les « élargissements » (*ensanches*)[9] de la ville, qui prennent la forme de quartiers intégralement

9 L'*ensanche* est la traduction en castillan de la notion catalane d'*eixample*, théorisée par Ildefons Cerdà dans le cadre

planifiés. L'échelle de ces élargissements permet à l'urbaniste de mettre en application une vision hygiéniste de la ville et de faire œuvre de réformateur social : l'unité urbanistique serait porteuse d'une unité sociale tant désirée car en voie de disparition dans les grandes villes industrialisées.

> « Il est certain qu'un quartier isolé bien caractérisé et avec une vie sociale qui lui est propre, développe l'attachement du citoyen à son espace de vie, tandis que cet attachement diminue ou se perd si le citoyen vit dans une grande ville impersonnelle, sans limites, et dont les quartiers sont pour la plupart inconnus par les citadins eux-mêmes. »
>
> Brunner, Karl (1939), *ibia*., p.20, tome 1.

La question des limites de la ville est très importante pour les urbanistes culturalistes, qui critiquent l'excessive expansion des villes[10]. Pour Brunner, cette exigence s'applique au cas des nouveaux quartiers, appelés « urbanisations indépendantes » et qui devraient être selon lui limitées dans l'espace et le plus possible autonomes fonctionnellement. Les limites physiques doivent préserver la moralité des habitants des « urbanisations indépendantes ». Cette conception de l'urbanisme se fonde sur la pensée de la possibilité d'agir sur la société en agissant sur l'espace et sur une anthropologie implicite qui voit dans les limites les fondements de l'identité. La dispersion, qu'elle soit morale ou spatiale, est assimilée à une perte d'identité. Les nouveaux quartiers doivent donc être délimités et identifiés, mais aussi organisés de manière interne afin d'assurer leur caractère indépendant, autonome, et donc de réduire leur dépendance au centre principal. D'où l'importance accordée par Brunner à la planification de la localisation des services et équipements publics et commerciaux.

> « L'urbanisation doit prévoir les conditions complémentaires pour que la communauté qui y est enracinée puisse satisfaire tous les besoins réguliers des citadins hors de leur maison. Ces besoins primordiaux, qui sont quotidiens, sont l'alimentation, l'occupation, et l'éducation. En ce qui concerne l'alimentation, il faut que les habitants aient un marché ou un centre commercial à moins de 2 kilomètres. Les petites épiceries dispersées dans les quartiers ne contribuent que partiellement à la distribution des biens alimentaires dans une ville et, pour les limitations de leur approvisionnement, le manque de réfrigérateur, etc..., elles ne peuvent pas remplacer le marché. En ce qui concerne l'occupation, l'urbanisation doit être située à proximité des lieux de travail ou bien avoir facilement accès aux transports. En ce qui concerne l'éducation, il faut que les écoles primaires ne soient pas situées à plus d'un kilomètre de la zone peuplée et qu'elles aient un emplacement qui permette aux enfants de parcourir seuls le trajet en toute sécurité. »
>
> Brunner, Karl (1939), *ibia*, p.71, tome 2.

Selon ces critères, les équipements publics et commerciaux ne doivent pas être dispersés dans les nouveaux quartiers. Au contraire, leur localisation doit servir de levier pour générer le centre de

de la réalisation du plan d'élargissement de Barcelone en 1859.

10 Pour Howard par exemple, la cité-jardin ne doit pas dépasser 58000 habitants.

l'urbanisation : un centre civique ou un centre commercial.

> « Le regroupement et l'emplacement adéquat de ces édifices donnent à l'urbanisation le caractère d'un quartier organisé et d'une véritable communauté sociale. Lorsque ces bâtiments se regroupent autour de places centrales, par exemple près des nœuds de transport, à côté des stations de tramway ou de chemin de fer, cela aide à déterminer la structure et les caractéristiques propres du quartier et cela facilite les diligences des habitants, en évitant qu'ils aient besoin de parcourir plusieurs secteurs et de perdre du temps. »
>
> Brunner, Karl (1939), *ibid*, p.111, tome 2.

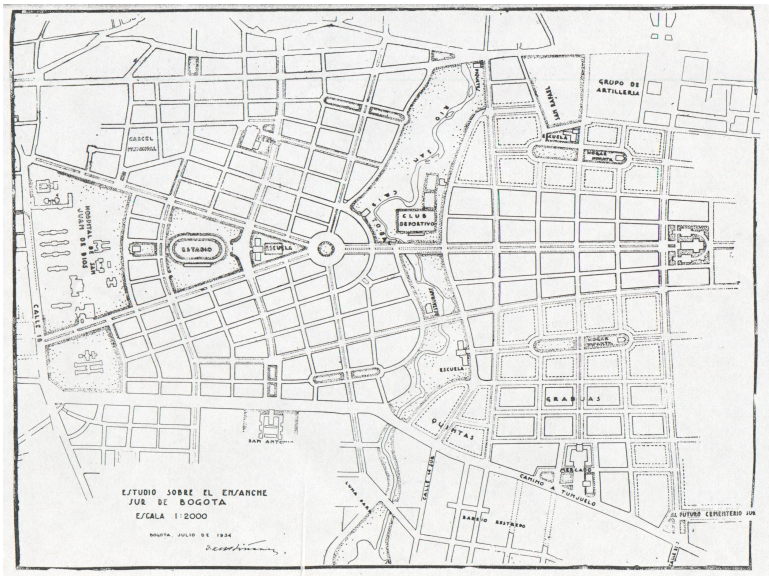
La centralité que pense Brunner est une centralité pour les habitants d'une formation socio-spatiale de taille contrôlée. Il s'agit d'une centralité basée sur la vie quotidienne, une centralité quasi domestique dans la mesure où le quartier est pensé comme le prolongement naturel du foyer. Cette centralité est censée créer un sentiment d'appartenance, un esprit « patriotique ». Pour Brunner, les centralités ont pour finalité d'accompagner le processus d'étalement urbain, d'équiper les nouveaux quartiers et de leur donner une identité, mais elles n'ont pas vocation à rééquilibrer, transformer, la structure urbaine globale. Par ailleurs, Brunner ne pense pas la spécialisation des centralités et évoque leur hiérarchie seulement en fonction de la taille de la population des nouveaux quartiers qui détermine les besoins en termes de biens et services. Dès lors, il n'y a pas de pensée de la polycentralité chez Brunner, mais une pensée d'une pluralité de centres secondaires.

Brunner identifie et théorise deux grands types d'« urbanisations indépendantes » : les quartiers ouvriers (qu'il conçoit clairement dans la lignée du paternalisme social) et les villes satellites, qui dérivent de la cité-jardin howardienne. La taille et les caractéristiques sociales différencient ces deux types d'urbanisation. Le quartier ouvrier, de dimension réduite, doit assurer une vie digne aux travailleurs grâce à un urbanisme de qualité, un urbanisme à échelle humaine comme l'on dirait aujourd'hui. La ville satellite, de dimension supérieure au quartier, a un rôle à jouer dans la régulation de l'expansion urbaine, mais ses fonctions urbaines sont peu définies. La conception même de la centralité change finalement peu entre les deux types d'urbanisation et reprend les aspects que nous avons analysés.

À Bogotá, Brunner commence son travail par la planification et la construction effective de quartiers avec diverses finalités : une logique de suture avec la ville existante (quartier Palermo), une logique de développement de fragments urbanisés spontanément (quartiers El Campín et Bosque Izquierdo) ou bien la planification intégrale de quartiers ouvriers proprement dits (quartier El Centenenario). L'effort de composition urbaine, de recherche d'un urbanisme de

détail (Maya, 2004) est très net, comme l'atteste le plan d'agrandissement ci-dessous, qui ne sera toutefois pas réalisé.

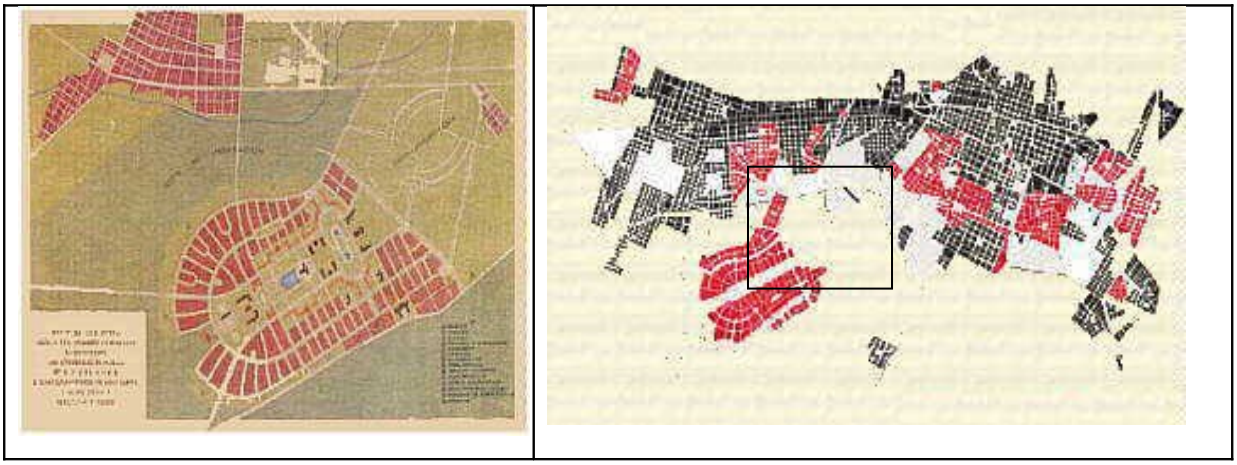
La deuxième période du séjour de Karl Brunner à Bogotá est marquée par l'élaboration en 1942 d'un plan de ville satellite selon le modèle de la cité-jardin. Cette ville satellite devait constituer un quartier auto-suffisant, conçu pour accueillir 50000 personnes et situé dans une localisation périphérique pour l'époque, en bordure de la cité universitaire alors en construction (actuelle Université Nationale). Les plans présentent un espace vert central, entouré par des équipements publics et un secteur résidentiel. Le réseau viaire est en forme de courbes pour briser la monotonie des rues droites du plan orthogonal, comme le préconisent les maîtres de l'urbanisme culturaliste. Ce projet atteste d'une tentative pour conjuguer fonctionnalité et qualité urbaine. De plus, la ville satellite de Brunner fait partie d'un plan d'expansion global de Bogotá, comme le montre le plan n°5, dans lequel elle devait permettre de canaliser la croissance urbaine. Bien que cette proposition de Brunner n'ait jamais été réalisée, le travail de l'architecte autrichien à Bogotá dans la construction de nouveaux quartiers intégralement planifiés témoigne d'une recherche pour créer des espaces dotés d'une unité urbanistique et pour générer un sentiment d'appartenance auprès des habitants.



Plan n° 3 : Etude de Karl Brunner pour un élargissement de Bogotá au Sud (1934)
Source : Brunner, K. (1939), *Manual de urbanismo*, p. 133.

A partir des années 1940, les travaux de Karl Brunner sont fortement critiqués à Bogotá par les élites intellectuelles : il est perçu comme un architecte de la « vieille école » qui serait responsable de la désorganisation grandissante de la ville. Ses réalisations sont perçues comme fragmentaires, incapables de porter un projet pour la ville dans son ensemble. La revue *Proa*, fondée par Carlos Martínez Jimenez dans le but de diffuser les idées de l'urbanisme moderne, conduit les attaques

menées contre l'urbaniste autrichien dès 1946. La recherche de qualité urbanistique qu'a introduite Brunner dans la planification urbaine de Bogotá n'est pas reconnue. L'époque est désormais dominée par une forte aspiration des élites bogotaines à la « ville moderne », qui supposerait une transformation radicale de la structure de la ville existante, jugée dépassée. Pour beaucoup, il est difficile de comprendre que Medellín et Cali, deux villes plus petites et qui ne sont pas capitales, aient engagé de célèbres architectes de New York, José Luis Sert et Paul Lester Wiener, pour élaborer des plans sur les principes de l'urbanisme moderne international.



Plan n°4 (gauche) : Proposition de ville satellite par Karl Brunner (1942).
Source : Museo de Bogotá

Plan n°5 (droite) : Plan de Bogotá par Karl Brunner (1942).
Source : Museo de Bogotá

2. Urbanisme moderne et centre(s) civique(s)

Dans ce contexte d'aspirations à la modernité, un groupe d'architectes mené par Carlos Martínez Jimenez parvient à faire adopter en 1947 par le Congrès de la République une loi qui oblige les grandes villes à se doter d'un Plan Régulateur, figure prestigieuse du Mouvement moderne, pour organiser la croissance future. Suite à plusieurs tentatives locales de planification du réseau viaire et des usages du sol n'ayant pas abordé directement le thème de la centralité[11], le maire de Bogotá embauche donc en 1947 José Luis Sert, Paul Lester Wiener et Le Corbusier pour réaliser un Plan pour Bogotá. Ce sont des membres importants des Congrès Internationaux d'Architecture Moderne de l'époque. Ils renouvellent profondément la pensée de la centralité urbaine à Bogotá.

11 Plan Soto-Bateman (1944), Plan de la Sociedad Colombiana de Arquitectos (1945), Plan vial de la revista *Proa* (1946).

2.1. Dévastation de la ville, explosion urbaine : problèmes et opportunités

Les attentes qui entourent le Plan pour Bogotá, celles des jeunes architectes comme celles des secteurs productifs et politiques de la ville et de la nation, sont très fortes. La transformation urbaine de Bogotá est considérée comme un réquisit pour la diffusion de la modernité et du développement au niveau national. Cette transformation s'avère d'autant plus nécessaire que la croissance démographique de la ville, alimentée par un exode rural soutenu, se poursuit à un rythme effréné, comme on peut le constater à partir des tableaux n°2 et n°3. Dans les années 1950-1970, Bogotá présente l'un des plus forts taux de croissance urbaine au monde.

L'expansion spatiale qui en résulte (Dureau, 2000) maintient jusqu'aux années 1960 la forme globalement linéaire de la tâche urbaine malgré l'urbanisation de terrains en forte discontinuité territoriale vers l'Ouest. Les urbanisations précaires, restées jusque là plutôt limitées et en position centrale (à l'image du Paseo Bolivar qui avait fait l'objet d'un projet d'assainissement par Brunner en 1936), se développent désormais de manière massive en périphérie et posent de nouveaux problèmes d'accès aux équipements et aux services urbains. Se diffuse alors l'idée que seule la modernisation globale de la ville est capable de résoudre ces problèmes urbains, qui mettent en évidence la faiblesse des autorités.

Années de recensement	Population totale Bogotá
1776	19479
1843	40086
1881	84723
1907	116951
1918	143994
1928	235421
1938	330312
1951	715250
1964	1697311
1973	2855065
1985	4441470
1993	5484244
2005	6778691

Tableau n°1 (gauche) : Population totale Bogotá[12].
Source : Saldarriaga Roa A., (2000) / DANE.

	Taux d'accroissement moyen annuel de Bogotá
1918-1928	5,04
1928-1938	3,45
1938-1950	6,27
1950-1955	6,99
1955-1960	7
1960-1965	6,77
1965-1970	5,84
1970-1975	4,87
1975-1980	2,96
1980-1985	2,96
1985-1990	2,97
1990-1995	2,95
1995-2000	2,92
2000-2005	2,91
2005-2010	2,47

Tableau n°2 (droite) : Taux de croissance urbaine à Bogotá (1918-2005).
Source : Recensements 1918, 1928, 1938, 1951, 1964, 1973, 1985 / Saldarriaga Roa A., (2000) / DANE / World Urbanization Prospects : The 2007 Revision Population Database / calculs personnels.

12 Il s'agit de la population totale de la municipalité de Bogotá puis du District de Bogotá à partir de 1964.

La volonté de modernisation s'inscrit donc dans le contexte d'une forte croissance urbaine, d'une certaine prospérité économique mais aussi d'une réalité sociale difficile : les travailleurs endurent des conditions de travail particulièrement pénibles et leurs salaires sont gelés. Cette situation sociale explique l'intensité des évènements du 9 avril 1948 à Bogotá, connus comme le *Bogotazo* : un grand déchaînement de violence collective suite à l'assassinat du très populaire candidat à la présidence Jorge Eliécer Gaitán, qui se solde par 3000 morts et 136 édifices détruits, essentiellement dans le centre de la ville, et qui marque le début de la période de la *Violencia* dans le pays.

A leur arrivée dans la ville de Bogotá alors en partie dévastée, les trois architectes internationaux sont très enthousiastes. Ils voient dans le Plan pour Bogotá une excellente occasion de mettre en pratique leurs idées théoriques dans le contexte d'un pays anciennement colonisé. Par ailleurs, la destruction de nombreux bâtiments centraux constitue pour eux une opportunité pour construire un centre radicalement nouveau, selon les principes discutés dans le cadre des CIAM.

Photographie n°2 : Destructions dans le centre de Bogotá suite au Bogotazo (1948)
Source : Archives de Bogotá

Ainsi, le Plan pour Bogotá se compose-t-il du Plan Pilote présenté par Le Corbusier en 1950 et du Plan Régulateur réalisé par Wiener et Sert en 1953. La dimension métropolitaine, bien qu'abordée dans des plans complémentaires d'échelles régionale et métropolitaine, ne figure pas au premier plan des préoccupations. De manière générale, les deux plans sont conçus sur la base de prévisions de la croissance démographique et spatiale nettement sous-estimées. De plus, ils définissent la structure urbaine comme étant monocentrique. Il n'y a donc pas de proposition de nouvelles centralités à l'échelle métropolitaine.

	Population	Superficie (ha)	Densités (h/ha)
Réalité 1950	600000	2770	217
Prévisions 2000	1500000	4286	350 (850 dans le centre, 100 en périphérie)
Réalité 2000	6500000	29680	219

Tableau n°3 : La sous-estimation de la croissance urbaine dans le Plan pour Bogotá de 1950.
Source : Hernández Rodríguez, C. E. (2004)

Cependant, dans les deux plans, l'accent est mis sur un projet de centre civique pour renouveler le centre traditionnel partiellement détruit et sur la conception de centralités secondaires sous le mode de « noyaux de secteur », en particulier dans le Plan Régulateur. Dans la mesure où la ville de Bogotá est perçue par les architectes modernes comme un terrain d'application de leurs théories, la centralité urbaine pensée dans ces plans est profondément internationale, exogène, et révèle finalement les tensions idéologiques entre les membres du CIAM après la guerre. Le Plan Régulateur devait spécifier en détail les propositions du Plan Pilote, mais en réalité, il les reformule jusqu'à constituer un nouveau plan. Les conceptions de la centralité de Sert et de Le Corbusier sont en effet fondées sur deux conceptions de l'homme qui s'opposent.

2.2. La tabula rasa corbusienne

Pour Le Corbusier, la technique permet d'assurer les progrès de l'homme et la satisfaction des besoins matériels. Les principes de l'urbanisme moderne tels qu'ils sont exprimés dans la *Charte d'Athènes* (1933) sont fondés sur la séparation de quatre fonctions urbaines (résider, se déplacer, travailler, se récréer) pour garantir l'efficacité des villes. Dans ce cadre, la centralité urbaine est dissociée des centres urbains, traditionnellement marqués par la densité et la diversité des fonctions et activités, et éclatée dans une pluralité de lieux où se localisent des centralités spécialisées. A Bogotá, Le Corbusier introduit le principe de la séparation des fonctions comme base pour la planification d'un nouveau centre. En effet, le Plan Pilote est conçu selon les principes de la grille d'urbanisme adoptée par les CIAM depuis le VIIe Congrès de Bergame en 1949. Il reprend les quatre fonctions de la *Charte d'Athènes*, le schéma de circulation des 7V et la théorie du secteur, défini par Le Corbusier, comme un rectangle de 800 mètres par 600 mètres. Le Plan Pilote intègre un plan spécifique pour la construction d'un Centre Civique, prévu pour héberger les fonctions civiques liées au gouvernement national et municipal ainsi que les fonctions religieuses et de sociabilité. Le Centre Civique pour Bogotá permet notamment à Le Corbusier de répondre aux critiques internationales sur la déshumanisation de la ville moderne.

La proposition urbanistique pour le centre civique se base sur une *tabula rasa* de nombreux bâtiments encore debout et sur la construction de nouvelles tours de bureaux et de logements isolées au milieu d'espaces verts. La Place Bolivar est conservée comme principale place de la ville, ainsi que quelques bâtiments significatifs : la Cathédrale, le Congrès de la République, le Théâtre Colon, quelques rues et quelques édifices d'architecture coloniale. Mais la Place Bolivar est transfigurée : sa superficie est multipliée par deux (200*600 mètres) et elle est ceinturée par de nouveaux édifices ministériels de quinze étages. Le palais présidentiel est détruit ; un autre est construit plus haut dans les montagnes, dominant la ville et entouré des bâtiments des ambassades. Au-delà de la Place Bolivar prédominent des immeubles d'habitat de haute densité, prévus pour 800 personnes par hectare. Sur le Plan n°6, on observe comment le quadrillage colonial est abandonné. La seule rue existante qui est préservée est la 7ème avenue, dotée de fonctions commerciales et civiques et flanquée de certains immeubles. Les autres axes sont des voies de circulation sur lesquelles ne donne aucun bâtiment, tel que le définit la Charte d'Athènes. En dehors de la 7ème avenue et de la Place Bolivar, les seuls espaces publics du centre sont ainsi les espaces verts localisés dans les interstices des bâtiments administratifs et résidentiels, qui forment les célèbres « unités d'habitation » corbusiennes.

Plan n° 6 : Projet de Centre Civique du Plan Pilote pour Bogotá (1950)
Source : Museo de Bogotá

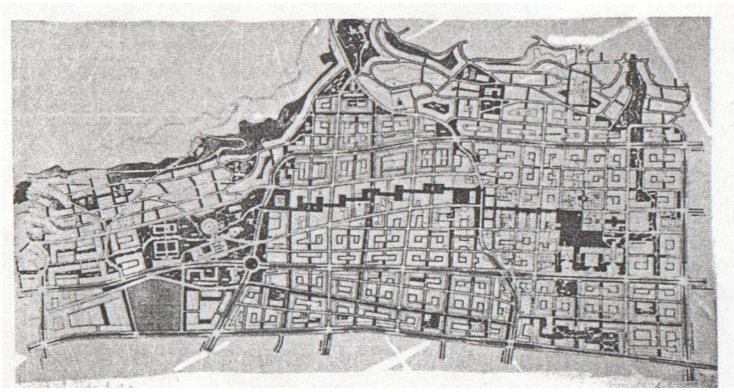
2.3. La proposition de Sert : Le centre comme « cœur » de la ville

Alors que Le Corbusier achève le Plan Pilote en 1950, Sert s'éloigne de plus en plus nettement du fonctionnalisme radical et élabore une synthèse entre la tradition urbaine moderne, la vision historique de Lewis Mumford et la pensée organiciste de Patrick Geddes (Hernández Rodríguez,

2004). Pour Sert, le fonctionnalisme occulte l'homme et ses nécessités, qui ne sont pas seulement d'ordre matériel, mais aussi d'ordre social. Déjà en 1943, dans l'article « The Human scale in city planning », Sert fait valoir la nécessité de créer des centres civiques piétonniers. Il affirme que dans les grandes villes, « le Centre Civique et Culturel constitue l'élément le plus important, [...] le cerveau et la machine qui gouverne la ville » et qu'il devrait inclure des universités, des musées, des salles de concerts, des théâtres et des cinémas, un stade, la bibliothèque publique centrale, des bâtiments administratifs, et des « zones spécialement conçues pour les rassemblements publics, dans lesquelles les monuments principaux seraient les éléments singuliers du territoire et les référents symboliques des aspirations populaires ». En 1951, dans la conférence introductive au 8ème CIAM intitulée « Le cœur des villes : vers l'humanisation de la vie urbaine », Sert approfondit sa vision de la centralité urbaine et sa critique du fonctionnalisme orthodoxe. Dans la mesure où s'y exprime la spiritualité et l'affectivité de l'homme, Sert propose d'identifier le Centre Civique et Culturel avec la cinquième fonction urbaine. Cette cinquième fonction poserait le principe d'une ville qui ne serait pas seulement fonctionnelle : si l'être social de l'homme s'est exprimé historiquement dans le centre des villes, les villes modernes ne doivent pas rompre avec cet élément fondamental et doivent au contraire promouvoir les centres à dimension symbolique et identitaire, et notamment mettre en valeur leur monumentalité. Cette perspective amène Sert à prôner la recentralisation des fonctions urbaines, dans le centre civique, mais aussi dans les centralités de secteur, qui doivent être au secteur ce que le Centre Civique et Culturel doit être à la ville.

La proposition corbusienne de centralité est alors complètement transformée par Sert dans le Plan Régulateur de 1953. Le modèle des unités d'habitation entourées d'espaces verts est jugé inapproprié pour les villes d'Amérique latine, malgré son universalité supposée. Il est abandonné. A la recherche d'une continuité entre tradition et modernité urbaines, Sert conçoit alors le Centre Civique et Culturel comme l'élément le plus important du Plan pour Bogotá. Dès lors, il récupère certains éléments du modèle urbain colonial : les îlots (*manzanas),* les grandes demeures avec patios et les places (Cf. Plan n°7). Son plan montre effectivement un retour à la rue fonctionnant comme espace public avec des usages diversifiés. Les édifices modernes autour de la Place Bolivar ne sont pas aussi hauts que chez Le Corbusier, et le projet de déplacement du palais présidentiel est abandonné (pour des raisons essentiellement politiques). De plus, l'accent est mis sur la conception de « noyaux de secteurs » dans le reste de la ville. Un marché, un théâtre, une bibliothèque, une église, des magasins et des bâtiments administratifs et des lieux de récréation doivent être regroupés autour d'une place qui doit servir de centre pour les secteurs urbains[13].

13 Les secteurs urbains sont définis selon les principes de la *Charte d'Athènes* comme des unités spatiales



Plan n°7 : Projet de Centre Civique du Plan Régulateur pour Bogotá (1953)
Source : Hernández Rodríguez, C. E. (2004), p.134.

2.4. L'urbanisme moderne face aux réalités colombiennes

Si le Plan Pilote a plus marqué les esprits contemporains que le Plan Régulateur, présenté dans un contexte de durcissement politique marqué par la censure et l'interdiction du débat public, la réception globale du Plan pour Bogotá est de toute manière très mauvaise. Dans un premier temps, l'adoption du Plan est bloquée au Conseil de Bogotá en raison de l'influence au sein de cette institution de certains promoteurs informels, pour qui le Plan est clairement contraire à leurs intérêts privés. Il est indéniable que l'urbanisation informelle est beaucoup plus efficace, car plus en accord avec les conditions socio-économiques des nouveaux arrivants en ville. Cette situation sera partiellement reconnue par Sert et Wiener, qui tâchent de s'éloigner de la vision monumentale corbusienne totalement déconnectée du contexte urbain bogotain. Néanmoins, ils ne parviennent pas à proposer de réelle alternative au développement de la ville informelle.

Dans un deuxième temps, le coup d'Etat de Rojas Pinilla en 1953 et l'instauration de la dictature annule définitivement la mise en œuvre du Plan pour Bogotá. Cependant, si les plans de l'urbanisme moderne sont abandonnés, il y a récupération des modèles architecturaux et des formes urbaines, avec la construction de voies de circulation rapide et de tours de grande hauteur associées à un urbanisme de dalle. Ces premières manifestations de la « modernité » à Bogotá sont mises au service de la propagande du régime populiste jusqu'à la chute de la dictature (1957), puis dans les premiers temps du Front National, au service des intérêts des élites dirigeantes. Le dictateur lance la construction de grandes infrastructures en dehors de toute planification : Aéroport Eldorado, Avenue 26 (Avenue Eldorado), Autoroute Nord.

intermédiaires entre la ville et le quartier ; elles sont délimitées par des voies rapides principales (V0, V1, V2 et V3).

Les plans de la fin des années 1950 et des années 1960 poursuivent cette logique d'expansion du réseau viaire. La construction d'autoroutes intra-urbaines est en plein essor. Le projet phare de Rojas Pinilla est le Centre Administratif National (CAN), qui se veut un pendant au Centre Civique, mais symboliquement en position périphérique, le long de la nouvelle Avenue 26. Au moment de la chute de la dictature en 1957, le CAN est inachevé ; il reste dans cet état plusieurs années sans parvenir à agglomérer d'autres types activités pour générer une nouvelle centralité. Aujourd'hui, s'y concentrent dans une logique complètement monofonctionnelle tout un ensemble de ministères et d'administrations de caractère national. De même, le premier CBD de la ville se consolide dans le péricentre nord, alors que les élites quittent le centre de manière massive depuis le Bogotazo pour les secteurs résidentiels huppés du Nord, qui ont poursuivi leur urbanisation. La construction de l'hôtel de luxe Tequendama (1953) puis du Centre International Tequendama attenant, sur dalle, et concentrant des tours de bureaux, consolide ainsi l'axe de développement centre / Nord. A Bogotá, l'introduction du fonctionnalisme sert donc prioritairement les intérêts des élites sociales, motorisées et tertiarisées, et contribue à accentuer les inégalités sociales, par son incapacité à agir pour améliorer les conditions de vie dans les nouveaux quartiers populaires.

L'autoritarisme de l'action publique qui marque la période de la dictature de Rojas Pinilla est également à l'origine de l'annexion de six communes limitrophes à Bogotá : Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa et Usme[14]. Le gouvernement national décide sans négociation possible ni avec les populations ni avec les administrations municipales[15] de leur rattachement à Bogotá au nom des besoins en terres urbanisables, en période de forte croissance urbaine. Il a été prouvé que l'annexion a très largement profité aux promoteurs qui fondent en 1955 « l'association des urbanisateurs et lotisseurs » (Cortes Díaz, 2005, p.126). Parmi les personnages les plus puissants et les plus influents de l'époque, on trouve Mariano Ospina Perez, fondateur de l'entreprise Ospinas qui domine toujours le marché de la construction à Bogotá et qui a été président de la République de 1946 à 1950, et Fernando Mazuera Villegas, maire de Bogotá à quatre reprises dans les années 1950 et par la suite directeur d'une importante entreprise de la construction. Par ailleurs, en 1954, est crée le District Spécial, qui octroie à la municipalité de Bogotá un statut d'exception et permet une meilleure centralisation de l'administration de la ville.

Accroissement du territoire et réforme administrative sont les deux fondements du passage de Bogotá au statut de grande ville capitale. Par là-même, la structure urbaine se complexifie et inclut pour la première fois des éléments de polycentralité : les centres urbains des municipalités

14 Ce sont aujourd'hui des arrondissements – *localidades* – du District Capital.
15 A l'époque, les maires sont nommés par le gouvernement. Ils ne seront élus au suffrage universel qu'en 1989.

annexées se détachent des paysages urbains, de par leur ancienneté et leur forte identité, à défaut d'activités économiques de haute hiérarchie. L'annexion constitue aussi une référence traumatique pour les autres communes de la Savane de Bogotá, qui, depuis lors, opposent de fortes résistances à toute formalisation institutionnelle d'une aire métropolitaine, par peur d'être mises au service de la capitale.

3. Les « Villes dans la ville » : le développement urbain comme moteur du développement économique et social

L'accord qui met au pouvoir le Front National en 1958 est analysé comme une alternative orchestrée par les élites politiques et économiques pour surmonter la crise ouverte par la guerre civile entre libéraux et conservateurs (la *Violencia*), alors que le régime autoritaire du général Rojas Pinilla n'a pu y mettre fin. Si historiquement les élites colombiennes sont farouchement réticentes à toute intervention étatique (Pécaut, 1987), le Front National introduit dans le pays le modèle développementiste, alors dominant en Amérique latine (Rist, 2001). Ce tournant dans l'histoire colombienne se concrétise par des réformes sociales visant à relégitimer l'ordre politique et social. L'action réformatrice s'appuie sur l'aide économique états-unienne à travers l'Alliance pour le Progrès (Charte de Punta del Este, 1961) qui, notamment, finance à Bogotá la construction d'un programme de plus de 10000 logements : Cuidad de Techo qui devient Ciudad Kennedy par décision des habitants après l'assassinat du président du même nom. Le développement constitue donc un nouveau principe de légitimation de l'action étatique qui s'accompagne dans les textes d'une claire ambition redistributrice (augmentation des dépenses de santé et d'éducation) et d'une volonté de prise en compte des revendications populaires[16]. Dans le contexte des années 1960, l'enjeu est aussi de répondre à la formation des guérillas révolutionnaires[17]. Mais dans les faits, le projet développementiste se heurte à la puissance des intérêts des acteurs économiques regroupés au sein d'associations sectorielles (*gremios*[18]) et aux représentations d'ordre moral des élites qui justifient l'exclusion historique des secteurs populaires du champ politique[19]. Ainsi, la tentative de

16 C'est à cette époque que sont crées les *Juntas de Accion Comunal*, JAC, qui sont des organisations communautaires de quartier à vocation participative.

17 La reprise par l'armée en 1964 de la zone d'autodéfense paysanne de Marquetalia (Tolima), qui s'était formée en 1958, est considérée par les FARC comme leur événement fondateur. De même, l'ELN est crée en 1962.

18 Les *gremios* sont des organisations qui regroupent entreprises et professionnels d'un même secteur d'activité et dont la finalité est de défendre les intérêts de leurs membres auprès des pouvoirs publics. En cela, ils agissent comme des lobbys. Parmi les *gremios* les plus puissants à Bogotá, on trouve notamment : le *gremio* des commerçants (FENALCO), le *gremio* de la construction (CAMACOL), le *gremio* des architectes (Société colombienne d'architectes).

19 Les analystes parlent d'un « modèle développementiste libéral » pour la Colombie : ils insistent ainsi sur la

réforme agraire du président Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) ne parvient pas à construire un accord sur la base de la solidarité nationale et se solde par un échec (Laguado Duca, 2008).

Dans les villes, le projet développementiste transforme les méthodes et les contenus de la planification urbaine, dont la dimension économique s'affirme dans les années 1960. Le principal instigateur de ce processus est l'économiste états-unien d'inspiration keynésienne Lauchlín Currie, théoricien du développement intégral et ancien conseiller de Roosevelt pour l'aménagement de la vallée du Tennessee. Arrivé en Colombie dès les années 1950, il préconise la planification de « Villes dans la ville », sur le modèle des villes nouvelles britanniques, mais en incluant les villes nouvelles dans le périmètre urbain (pour tirer profit des vides laissés par les discontinuités de l'expansion urbaine à Bogotá).

3.1. Entre politique économique nationale et politique urbaine

Currie est connu pour avoir convaincu le gouvernement colombien de la thèse selon laquelle les villes sont les moteurs du développement. Il s'oppose farouchement aux stratégies de limitation de la croissance urbaine qui cherchent à freiner l'exode rural et à développer des projets de développement rural dans les régions d'origine des migrants, à l'image de la réforme agraire tentée par Lleras Restrepo. Il montre que ces projets sont inefficaces et que le niveau de vie des plus pauvres est meilleur dans les villes que dans les zones rurales. Il plaide ainsi pour l'acceptation de la croissance urbaine, et même pour sa promotion. Le processus d'urbanisation doit servir selon lui à élever globalement le niveau de vie et à intégrer les populations défavorisées à la société. Cette conception inspire le plan du nouveau Département National de Planification, intitulé *Plan des Quatre Stratégies,* présenté en 1971 (Departamento Nacional de Planeación, 1974). Ce plan était fondé sur des estimations très élevées de la croissance urbaine (9 millions d'habitants pour Bogotá en 1990) et identifiait le secteur de la construction comme le principal moteur du développement économique, le secteur exportateur étant en deuxième position. Cette nouvelle approche doit permettre de « combiner une forte croissance urbaine avec une meilleure distribution de la population et des activités dans les zones urbanisées ». L'urbanisation, sa production (la construction) et sa gestion (la distribution des populations et des activités) constituent le cœur de cette stratégie de développement au niveau national. Logiquement, s'est donc opérée une intégration de la politique économique et de la politique urbaine.

moindre intervention étatique dans ce pays que dans les autres pays latinoaméricains à la même époque (Laguado Duca, 2008).

> « Il est prévu que les forts taux de croissance des exportations de produits non agricoles et de la construction, auxquels s'ajoute un effet multiplicateur sur les biens de consommation de masse, produisent une accélération de la croissance urbaine. Une population plus nombreuse ayant des revenus élevés devrait accroître la demande de logements. Dès lors, la nécessité de coordonner la planification économique nationale et la planification physique de la ville devient évidente. »
>
> Departamento Nacional de Planificación (1974), p. 22.

Dans ce plan, le modèle urbain se fonde sur un rejet du modèle nord-américain de laissez-faire et de suburbanisation, jugé trop coûteux et renforçant les « tendances sociales indésirables ». La recherche de meilleures conditions de vie pour les citadins passe par la planification de villes qui minimisent les inégalités sociales. Or la motorisation est identifiée comme un des principaux facteurs de différentiation sociale dans les villes colombiennes. Du coup, la planification urbaine doit favoriser la densification des villes autour de pôles accessibles par les piétons et les usagers des transports collectifs. Le modèle urbain choisi est donc censé remplir tous ces critères et s'inspire de la ville nouvelle de Jurong Town dans la zone métropolitaine de Singapour. La définition des « Villes dans la ville » est ainsi résumée :

> « Une aire métropolitaine formée du regroupement de plusieurs villes compactes, des communautés planifiées de taille suffisante pour être de véritables villes (400 000 - 500 000 habitants dans les pays en développement). [...] Dans le cas des pays en développement, le principe est plus facile à mettre en œuvre, puisque la période de forte croissance des grandes villes se donnera dans le futur, et une ville éloignée localisée actuellement dans les espaces suburbains pourra être incorporée dans le court terme à l'aire métropolitaine. »
>
> Currie (1988), *Urbanización y desarrollo : un diseño para el crecimiento metropolitano*, p.146

Les planificateurs colombiens témoignent d'une conscience aiguë des enjeux urbains des villes à croissance rapide. Planifier une ville polycentrique leur paraît l'unique voie possible pour les affronter simultanément et constitue donc une véritable stratégie de développement.

3.2. La polycentralité, une panacée pour une ville à croissance rapide?

Le modèle urbain des « Villes dans la ville », théorisé dans le *Plan des Quatre Stratégie*s au niveau national, est développé à Bogotá dans le *Plan de Estructura para Bogotá* connu comme *Fase II,* réalisé pour le compte du Département Administratif de Planification du District (DAPD) par un cabinet d'études états-unien (Llewelyn-Davies, Weeks, Forestier-Walker & Bar, 1974). Ce plan a bénéficié de l'appui financier d'organismes internationaux : le Fonds spécial des Nations Unies

(PNUD) et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (ancêtre de la BID). Le modèle des « Villes dans la ville » était déjà présent, dans le plan *Alternativas* (CID-UNAL, 1969) élaboré par l'équipe de Currie au sein du Centre de recherches pour le développement (CID) de l'Université Nationale de Colombie, avec le soutien du gouvernement national. Le plan *Alternativas* a constitué comme une première ébauche de conceptualisation du modèle des « Villes dans la Ville », alors que *Fase II* propose un ensemble de politiques et de stratégies pour le mettre en œuvre. De nouveau, s'expriment dans ces plans une vision internationale sur le développement urbain de Bogotá, même si l'installation de Currie en Colombie lui permet de mener des collaborations avec les administrations locales dans la durée.

Les deux plans partagent le diagnostic de l'expansion du centre vers le Nord, facteur d'importantes déséconomies d'échelle pour la ville : forte congestion en dépit d'un faible taux de motorisation, changements d'usages du sol incontrôlés, pollution, dégradation du centre historique. Mais les planificateurs sont convaincus qu'il est possible de réguler ces effets négatifs si la croissance urbaine future est bien planifiée, en tirant profit des espaces non urbanisés pour densifier les zones déjà construites (en raison de la discontinuité de l'expansion urbaine). Un autre élément important du diagnostic est la pénurie de logements. Il faudrait 70000 nouveaux logements par an alors que les organismes publics comme l'Institut de Crédit Territorial (ICT), avec des soutiens internationaux (programme de l'Alliance pour le Progrès), en construisent seulement entre 10000 et 15000. Ce déficit chronique de logement alimente la prolifération de l'habitat informel qui représenterait 70% des logements à Bogotá en 1970.

Pour la première fois dans l'histoire urbaine de Bogotá, la question de la polycentralité est pensée directement, à partir d'études préliminaires. Les plans précédents étaient en effet basés sur une vision monocentrique, certes nuancée par la reconnaissance de la nécessité de créer des centres secondaires dans les nouveaux quartiers ou secteurs afin de répondre aux besoins fondamentaux de la population. Avec le modèle des « Villes dans la ville », la conception des nouvelles centralités ne répond plus seulement à des problèmes locaux, à savoir les problèmes des habitants de certains quartiers, mais aussi à des problèmes de la ville dans son ensemble : organisation des transports, localisation des emplois et des activités économiques en relation avec les espaces résidentiels. La planification urbaine n'est plus seulement un exercice de composition urbaine comme dans les périodes antérieures : la « zonification intégrale » qui est préconisée par Currie est une tentative d'organisation spatiale de la base économique de la ville.

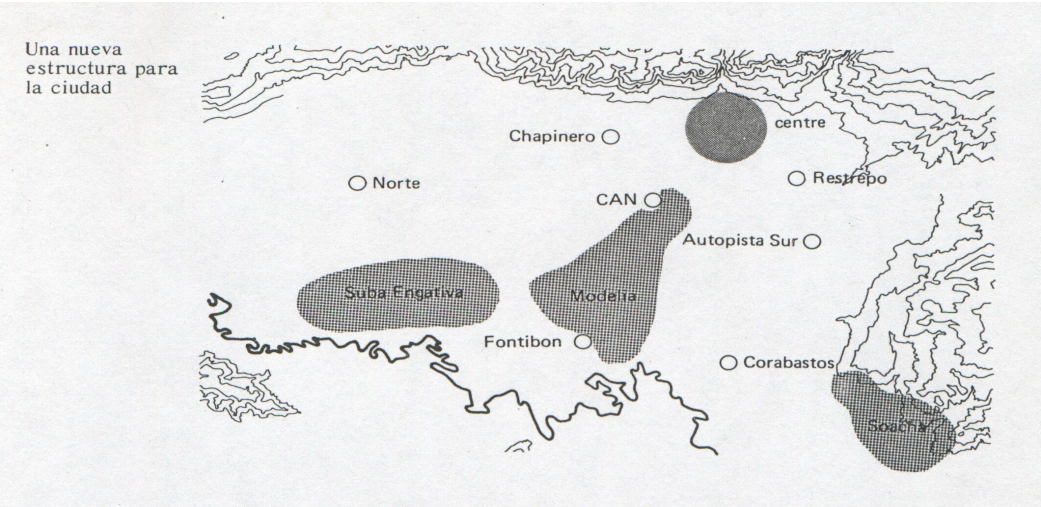
L'objectif principal est de lutter contre la congestion du centre métropolitain en parvenant à l'autosuffisance des « Villes dans la ville » grâce à la décentralisation des emplois et des services,

pour réduire la nécessité des déplacements jusqu'au centre principal. Les « Villes dans la ville » formeraient de nouveaux pôles dans les zones d'expansion urbaine et répondraient à l'extraordinaire demande de logements en offrant des espaces de vie dotés de services et commodités. Les nouveaux centres doivent explicitement associer lieux d'emplois et hautes densités résidentielles. Ce projet de villes nouvelles ne se limite donc pas à canaliser l'afflux des migrants venus des campagnes dans des villes-dortoirs. Il exprime une ambition élevée d'action sur la structure urbaine existante (voir tableau n°3) qui doit s'appuyer sur une nouvelle politique de mobilité fondée sur la promotion des déplacements à pied, en bicyclette et en transports collectifs dans le cadre de trajets de courte distance, à l'intérieur des villes nouvelles. Le trafic automobile est repoussé à l'extérieur des villes nouvelles, dans les grands axes de circulation rapides qui relient chaque ville nouvelle et qui sont également empruntés par les transports collectifs de masse. Le plan *Fase II* pose la nécessité d'associer à cette politique de mobilité une politique stricte de contrôle du foncier pour empêcher les urbanisations le long des axes majeurs et la formation de centralités axiales, qui pouvaient déjà commencer à s'observer à Bogotá au début des années 1970. Le Plan *Fase II* recommande :

> « Une stratégie qui consiste en la décentralisation, en créant une ville poly-centrique et en diminuant ainsi la dépendance au centre comme lieu de travail. Ce serait la forme la plus efficace de consolider les bases structurelles pour parvenir à une répartition plus équitable des services et des opportunités. [...] Les nouveaux centres des nouvelles villes seraient en compétition les uns avec les autres et interagiraient avec le centre ancien. Les nouveaux centres des nouvelles villes devraient préserver les caractéristiques générales des services d'une ville intermédiaire et en même temps, ils pourraient développer leurs caractéristiques propres pour polariser toute la métropole ».
>
> Llewelyn-Davies Weeks Forestier-Walker & Bar *et al.*, (1974).

Pour la première fois à Bogotá, se pose la question de l'articulation entre objectifs économiques et objectifs sociaux en termes spatiaux. La polycentralité doit permettre une meilleure efficacité du système urbain et une redistribution des opportunités urbaines au bénéfice des plus pauvres, selon un modèle rawlsien d'équité territoriale (Rawls, 1971). L'objectif d'intégration sociale est présent dans le plan *Fase II,* même s'il est subordonné à celui de la lutte contre la congestion. Sur cette base partagée, les plans *Fase II* et *Alternativas* proposent différentes stratégies de création de villes nouvelles. Alors qu'*Alternativas* propose de créer sept « nouveaux centres » (El Salitre, Prado, Restrepo, Avenida 78, Kennedy, Fontibón, Bosa), *Fase II* choisit une stratégie avec peu de centres. Pour limiter la croissance du centre principal, ce dernier plan propose la création de trois « nouveaux secteurs de développement intégré » : CAN-Modelia-Fontibón, Suba-Engativá, Bosa-Soacha. Il s'agit de consolider l'expansion de la ville vers le Sud parce que cette orientation est

moins coûteuse pour la ville que l'expansion suburbaine vers le Nord. En plus du coût, ce choix est essentiellement motivé par des critères de mobilité. Dans ces conditions, l'objectif de lutte contre la ségrégation socio-spatiale, présent dans le *Plan des Quatre Stratégies*, n'est pas retenu dans *Fase II* parce que les avantages ne sont pas perçus par les planificateurs alors que les obstacles leurs paraissent très nombreux.



Plan n°8 : Les « Villes dans la ville » selon le plan *Fase II* : une nouvelle structure pour Bogotá
Source : LLEWELYN-DAVIES, WEEKS, FORESTIER-WALKER & BAR (1974), p.26.

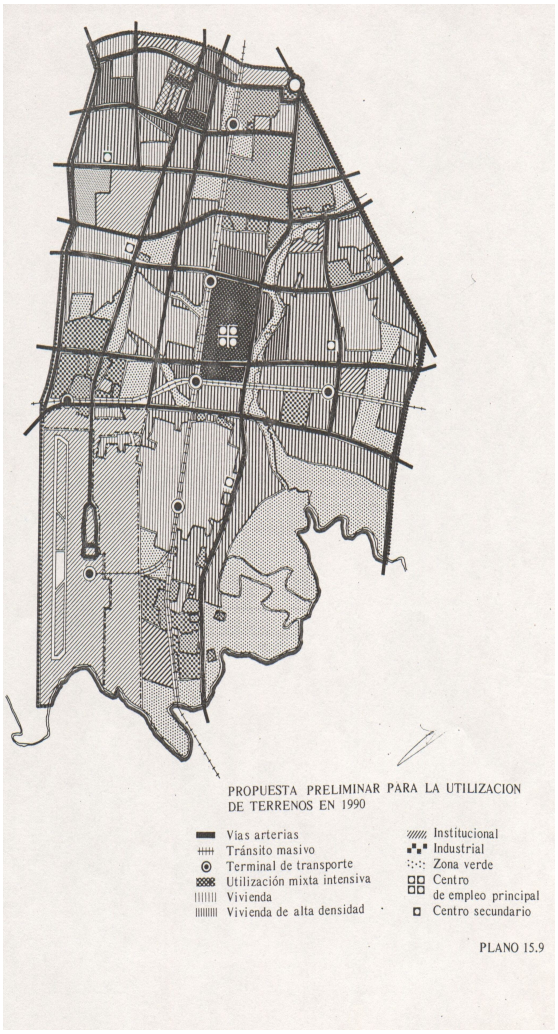
L'identification de nouvelles centralités donne lieu à une tentative de spatialisation des emplois, base de la restructuration urbaine projetée et de l'autosuffisance des « Villes dans la ville ». On note l'ambition de limiter la localisation des emplois dans le centre principal, et dans une moindre mesure dans le centre secondaire du Nord, où il y a un excédent d'emplois par rapport à la population résidente (voir tableau n°5). Il s'agit donc bien de freiner l'expansion du centre principal. En revanche, l'emploi est renforcé dans les centres du Sud comme le marché de gros nouvellement construit (Abastos), Restrepo et dans les nouveaux centres périphériques. Les villes nouvelles CAN-Modelia-Fontibón et Suba-Engativá doivent atteindre des niveaux de densité d'emplois suffisamment élevés pour les positionner comme deuxième et troisième centralités de la capitale. Ces deux villes nouvelles sont prévues pour conjuguer emplois industriels, artisanaux et tertiaires alors que la ville nouvelle de Soacha constitue un grand centre industriel. Le plan *Fase II* est accompagné de propositions d'aménagement urbain et de réglementation du sol à l'intérieur des villes nouvelles. Comme on peut le noter dans le Plan n°9, le zonage intégral de la ville nouvelle associe un espace central principal caractérisé par une mixité et une intensité d'usages et des centres secondaires, situés à l'interface entre espaces fonctionnellement différenciés. Le modèle urbain de *Fase II* est par ailleurs complété par une réflexion sur les instruments nécessaires à sa mise en application : incitations fiscales, récupération des plus-values.

Lieux d'emploi	Emplois existants 1972	Emplois 1980	accroissement net 1972-1980
Zone centrale	256000	320000	25,00%
CAN	16500	27500	67,00%
Chapinero	13500	23500	74,00%
Restrepo	8500	18000	111,00%
7 Agosto	4500	7500	67,00%
Central Abastos	4000	8500	112,00%
Carrera 15	3000	5000	67,00%
Sears	2000	3500	75,00%
Ville nouvelle CAN – Modelia – Fontibón	…	52000	
Ville nouvelle Suba-Engativá	…	41000	
Ville nouvelle Soacha	…	13000	
Nouveau centre Sud	…	27000	
Nouveau centre Nord	…	11000	
Nouveaux petits centres	…	14000	

Tableau n°4 : Localisation des emplois existants (1972) et projetés (1980) dans le plan *Fase II*
Source : LLEWELYN-DAVIES, WEEKS, FORESTIER-WALKER & BAR (1974).

Mais ce plan n'a aucune dimension normative ou contraignante ; il n'établit que des recommandations, élaborées par les consultants internationaux et les services techniques du Département Administratif de Planification du District (DAPD). Sa réception politique au sein du Conseil de Bogotá est contrastée. Si la « philosophie » des « Villes dans la ville » semble globalement attrayante, les propositions du plan sont mal perçues, dans le meilleur des cas jugées trop sophistiquées (l'autosuffisance et la spatialisation des emplois), et dans le pire, irréalistes (l'intégration sociale)[20]. Le maire Fernández de Soto (1973-1974) ne met pas en place les instruments pour son exécution et se contente de procéder à un nouveau zonage des usages du sol. Par ailleurs, les évolutions urbaines ont enterré la proposition des trois « Villes dans la ville » de *Fase II* : certains espaces prévus pour les infrastructures et le bâti des villes nouvelles ont été rapidement urbanisés de manière illégale, comme le Rincón de Suba ou Bosa. Le pouvoir municipal, par manque de volonté politique et par faiblesse opérationnelle face au rythme de la croissance urbaine, ne relaye donc pas cette conception intégrale de la centralité, censée réduire les injustices perçues au niveau de l'habitat, de la mobilité, de l'accès à l'emploi, aux services et aux espaces publics. Il n'en demeure pas moins que l'idée des « Villes dans la ville » a profondément marqué les imaginaires urbains des urbanistes, politiques, mais aussi des promoteurs immobiliers.

20 Voir : « Ciudades dentro de la ciudad. Ciudad verde ». Intervention présentée par Ernesto Lucena Quevedo, president du Conseil de Bogotá, D.E., 1977, p. 18.



Plan n°9 : Proposition de zonage pour la ville nouvelle CAN-Modelia-Fontibón
Source : LLEWELYN-DAVIES, WEEKS, FORESTIER-WALKER & BAR (1974).

En revanche, ce qui a véritablement transformé la structure de la ville au cours des années 1970 a été la décision prise par le gouvernement national de considérer le secteur de la construction comme moteur du développement, ce qui débouche sur la création en 1972 par Lauchlin Currie du système de l'UPAC : un système d'ajustement de la valeur des crédits hypothécaires sur l'indice de l'inflation. L'UPAC incite les Colombiens à épargner. Du coup, la construction de logements se massifie dans les villes, avec pour conséquence directe l'essor de la construction des grands ensembles résidentiels. L'UPAC donne naissance à une nouvelle manière de produire la ville, standarisée et à grande échelle. Elle renforce aussi le poids économique (et politique) des grandes entreprises de la construction, comme par exemple l'Organisation Luis Carlos Sarmiento Angulo (OLCSA) appartenant à l'actuel plus riche homme d'affaire colombien, l'entreprise Fernando Mazuera SA fondé par un ancien maire de Bogotá, Pedro Gómez y Cia, et Constructodo de la familia Rodríguez Velasco. Celles-ci produisent 73% des logements formels en 1985 contre 15,3% en 1973, alors que la production artisanale (*por encargo*) passe de 33,8% à 5,7% et la production

étatique de 51% à 21,4%. Cette transformation des modalités de production des logements bénéficie en premier lieu aux classes sociales aisées dans la mesure où 19,4% des logements leur sont destinés alors qu'elles représentent 9,5% de la population totale. De même, en 1979, 86% du total des investissements dans la construction sont destinés aux quartiers riches (Cuervo, 1995, p.87). La planification urbaine intégrale à forte dimension économique est ainsi un échec pour transformer la structure de la ville dans le sens fonctionnel mais aussi dans le sens de la justice sociale et spatiale.

4. La norme sans plan

A la fin des années 1970, alors que le modèle économique développementiste de substitution aux importations montre ces limites, et que la fin du Front National (1974) marque le retour à la bipolarisation de la vie politique, le Département Administratif de Planification du District de Bogotá (DAPD) abandonne la planification intégrale et passe à la planification normative en adoptant l'Accord 7 de 1979. Cet Accord, ainsi que l'Accord 6 qui le complète en 1990, signe la subordination de l'Etat face aux forces du marché dans la régulation des processus urbains.

4.1. La ville productive et la ville à produire

Ce passage manifeste la tension entre deux types de visions de la ville (la ville productive et la ville à produire) qui s'affrontent dans ces années-là, comme le met bien en évidence Cortes Solano :

> « Le raisonnement économique sous-jacent de l'accord doit être compris comme une expression simultanée - et conflictuelle - de deux perspectives différentes : la première voit la ville comme l'espace nécessaire pour le développement économique dans des conditions modernes - la production industrielle - et vise à organiser l'espace urbain comme une structure fonctionnelle sur laquelle s'appuient les activités de production, d'échanges et de consommation. Dès lors, elle prône la logique du zonage fonctionnel. L'autre perspective conçoit la ville comme un objet à produire en termes capitalistes ; elle repose sur la production capitaliste de l'espace urbain, par l'intermédiaire du secteur de la construction. Ces deux logiques coexistent dans l'Accord 7 et pour la première fois, elles ont ouvert le champ de la planification urbaine à l'influence directe et aux pressions du marché immobilier».
>
> Cortes Solano (inédit), p.68, cité par Saldarriaga Roa, (2000), p.134.

De la planification intégrale, demeure l'idée du zonage fonctionnel qui doit permettre une meilleure efficacité de l'économie urbaine. Néanmoins, l'Accord 7 de 1979 atteste du renoncement à la volonté de transformer la structure urbaine, de spatialiser les emplois, de réorganiser la mobilité urbaine... Les objectifs économiques de la planification urbaine sont censés être atteints en appuyant les dynamiques spontanées, au premier rang desquelles la construction industrielle des logements. Ainsi l'Accord 7 de 1979 offre-t-il de nouvelles perspectives de développement aux promoteurs immobiliers en promulgant une normativité très favorable au secteur en pleine croissance de la construction. Cet accord est donc reçu très positivement par les acteurs économiques qui le perçoivent comme un virage vers une planification paradoxalement plus opérationnelle, en tout cas plus adaptée aux pratiques locales, comme on peut le déceler dans le discours des architectes de l'époque (ESCALA, 1991, 154, p.15). La faible régulation étatique leur octroie de grandes marges de manoeuvre pour densifier d'importants secteurs de la ville.

En outre, les considérations d'ordre social sont laissées de côté par la planification urbaine d'échelle municipale. Néanmoins, au niveau national, est mise en place en 1983 une mesure innovante au nom de l'équité sociale : la stratification socio-économique des espaces urbains, dont l'objectif est de corriger les inégalités socioéconomiques par l'introduction de mécanismes de redistribution dans la taxation des charges et services urbains (eau, électricité, ramassage des ordures). Une méthodologie complexe est élaborée pour attribuer à chaque îlot une strate socioéconomique allant de 1 (les plus précaires) à 6 (les plus riches). Les ménages des îlots de strate 5 et 6 subventionnent les prix des services urbains (eau, électricité, gaz) des ménages des îlots de strate 1, 2 et 3 selon des proportions variables : ce sont les « subventions croisées ». Les critères retenus pour l'attribution d'une strate sont les conditions physiques externes du logement et les caractéristiques de *l'habitat* (l'environnement proche du logement) :

> « On suppose que celles-ci mesurent indirectement le revenu et le pouvoir d'achat selon une fonction générale de préférences, telle que tout ménage préférerait vivre dans des zones résidentielles exclusives avec des logements de grand standing si ses conditions socio-économiques (en particulier le revenu) le lui permettait ; au contraire, aucun ménage ne souhaiterait vivre dans des zones à haut risque, de marginalité urbaine ou dans des logements précaires, sauf s'il y était obligé en raison du niveau trop bas de ses revenus et si les aides de l'Etat étaient insuffisantes ».
>
> DAPD, *La estratificación socioeconómica de Bogotá D.C*, 1995-2000

Principale mesure pour répondre aux inégalités intra-urbaines grandissantes, la stratification socio-économique a avec le temps un impact rétroactif sur les processus ségrégatifs spontanés, même s'il est difficile de savoir dans quelle mesure, faute d'étude de référence sur le sujet.

Comme elle influence le montant des factures à la fin de chaque mois, elle est complètement appropriée par les citoyens. Par exemple, les choix de localisation résidentielle des ménages sont déterminés par la strate à laquelle appartient l'immeuble. Plus encore, une telle territorialisation des inégalités socio-économiques influe sur les identités sociales : les individus se classent en fonction d'elle et se font connaître dans leurs relations aux autres par l'appartenance à leur strate, qui détermine bien souvent l'opportunité ou non de développer leur capital social. En ce qui concerne les modalités de production des espaces urbains, la stratification socio-économique engendre de nouvelles expectatives pour les promoteurs immobiliers, qui en viennent à spéculer avec les strates des futurs projets.

Dans les années 1980, les objectifs sociaux des politiques urbaines sont donc réduits à la redistribution des charges liées aux services urbains ainsi qu'à la mise en oeuvre, avec l'appui d'ONG ou de la coopération internationale, de projets-pilote d'amélioration des quartiers d'origine informelle. L'exemple le plus caractéristique est le Plan Ciudad Bolivar, approuvé en 1983, avec l'appui de la Banque Interaméricaine de Développement : légalisations massives des terrains envahis, urbanisation de lots avec services sur les terrains vacants, équipement des quartiers (routes, adduction d'eau) et création du 19ème arrondissement de Bogotá.

4.2. La centralité comme « aire d'activités multiples »

Dans ce contexte de domination des intérêts privés – et en premier lieu immobiliers – sur l'appréhension collective de la ville, l'Accord 7 de 1979 présente une pensée de la structure urbaine en rupture profonde avec la théorie de Currie. Il s'agit de donner de l'espace pour les activités tertiaires qui sont en plein essor à ce moment-là. La catégorie d'« aires d'activités multiples » est donc créée dans le cadre du zonage auquel se réduit désormais la planification urbaine. L'introduction de cette catégorie permet de multiplier par trois l'espace dédié aux activités de services : près d'un cinquième de la ville en 1990. Alors que depuis les années 1970 Bogotá a adopté une forme semi-circulaire qui s'étend préférentiellement vers le Sud, le Nord Ouest et l'Ouest, le modèle urbain qui émane de l'Accord 7 de 1979 divise la ville en trois grands ensembles :

- Une grande centralité, dénommée « aire d'activités multiples » dans laquelle se concentrent les activités urbaines, et où il n'est plus possible d'identifier les « villes dans la ville » du modèle de *Fase II*. Cette aire de centralité s'étend du centre traditionnel juqu'à la Rue 100 au nord et

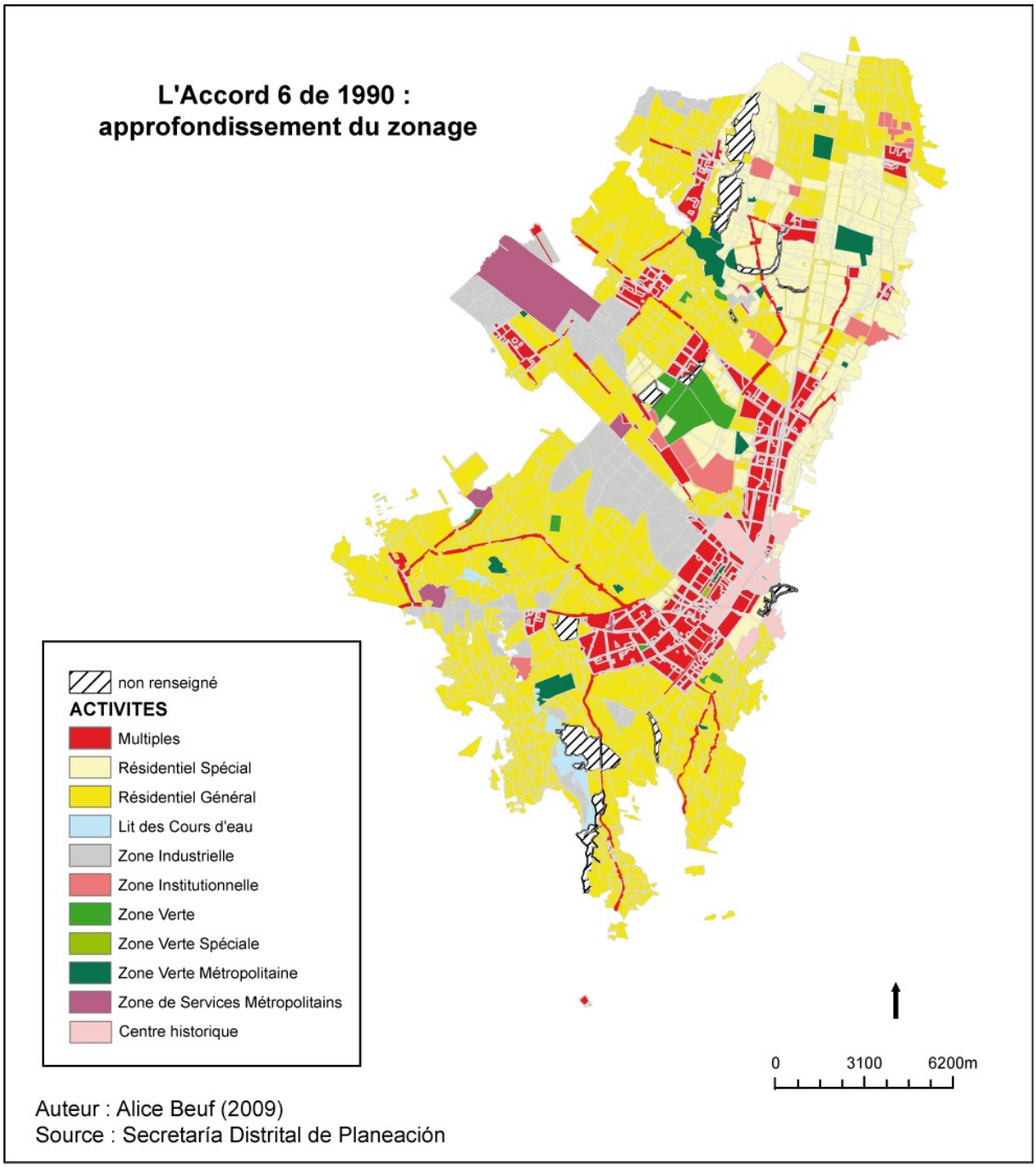
contribue donc à consolider l'axe historique de développement et de prestige centre-nord en incluant de nombreux quartiers encore résidentiels. Cette aire de centralité se prolonge dans les espaces résidentiels à travers l'identification d'« axes d'activités multiples» qui correspondent à des axes de transport majeurs (mais pas à tous, pour préserver l'exclusivité de la fonction de circulation sur d'autres axes). Au bout de ces axes, étaient aussi prévus la formation de « multicentres », sans que ceux-ci soient définis, ni localisés de manière précise. Le modèle urbain envisagé n'était donc pas complètement monocentrique, mais la polycentralité envisagée ne répondait à aucun objectif spécifique.

- Un grand tissu résidentiel autour de l'aire de centralité.

- Des zones d'activités spécialisées isolées dans le tissu résidentiel : zones industrielles, grands équipements urbains (aéroport, marchés de gros, abattoirs...). Ces zones d'activités spécialisées ne sont pas reliées à l'aire de centralité ni aux tissus résidentiels dans la mesure où leurs localisations sont dictées par des critères d'impact sur le voisinage et non pensées pour consolider la structure fonctionnelle de la ville et générer de nouvelles centralités.

L'accord 6 de 1990 adopté suite à la loi de réforme urbaine de 1989 valide ce même zonage de la ville en trois grandes ensembles ou pièces urbaines (voir carte n°1). La conception de la centralité disparaît de cette approche normative de la planification urbaine qui tend surout à favoriser la densification de l'espace urbain. Dans ce contexte permissif, l'identification d'une vaste « aire d'activités multiples » autorise l'agglomération de toutes sortes d'activités, sans aucune considération quant au type de fonctions urbaines et à leur hiérarchie, ni à la portée des aires d'influence. Il y a de la part de l'administration du District un abandon de la centralité urbaine aux dynamiques économiques qui la produisent effectivement.

Dès lors, les centralités urbaines qui se forment ou se consolident dans les tissus urbains ne sont pas gérées de manière spécifique, en bénéficiant par exemple d'aménagements particuliers concernant les VRD, les espaces publics, le transport. Cette situation est à l'origine d'une dilution de la centralité, entraînant d'importants impacts urbains analysés par des économistes au début des années 1990, comme nous le verrons dans le chapitre 2. Pourtant, les commentaires de l'époque insistent sur le retour au modèle des « Villes dans la ville », perçu principalement comme une proposition de densification des espaces déjà construits et de remplissage des vides urbains (*El Tiempo*, 3 décembre 1990). La déformation du modèle de Currie s'observe aussi dans la promotion de certains projets immobiliers de l'époque.



Carte n°1 : L'accord 6 de 1990.

4.3. La récupération immobilière du modèle des « Villes dans la Ville »

Le nouveau cadre réglementaire mis en place par l'Accord 7 de 1979 permet le lancement dans les années 1980 de grands projets immobiliers qui font explicitement référence à la notion de « Villes

dans la ville » (notamment par l'inclusion du terme *ciudad* dans le nom des projets). Mais ces projets s'écartent radicalement de la stricte théorie de Currie dont ils ne reprennent que le nom. Il ne s'agit plus de créer des villes fonctionnellement autosuffisantes, mais de construire de vastes ensembles résidentiels, dotés d'un « bon urbanisme » c'est-à-dire avec une planification préalable du réseau viaire, des services urbains domicilaires, des espaces publics et des équipements tels que des écoles, des centres de santé, des salles polyvalentes pour les associations de quartier, ainsi que des centres commerciaux.

Ciudad Salitre, Ciudad Tunal, Citadelle Colsubsidio, développés sur la base de différents types de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, ont constitué les projets phares de l'époque et sont depuis des référents importants en matière d'urbanisme à Bogotá. Même si ces projets n'ont pas vocation à rééquilibrer la structure urbaine de Bogotá, ils témoignent de la recherche d'une meilleure qualité urbanistique pour les habitants de ces nouveaux quartiers. Ce sont des projets destinés à des classes moyennes ou des classes aisées, qui n'ont donc pas vocation à offrir une alternative à l'urbanisation informelle (tableau n°6), ni même à contrecarrer la ségrégation socio-spatiale dans laquelle ils s'inscrivent pleinement.

De par sa taille et sa localisation entre le centre traditionnel et l'aéroport et à proximité des zones d'activités spécialisées (Université Nationale, CAN...), Ciudad Salitre est sans conteste le projet qui se rapproche le plus de l'idéal de la ville dans la ville. C'est aussi celui qui s'est développé sur la plus longue durée. Alors que dès les années 1970 ont été formulés plusieurs projets pour urbaniser les vastes terrains de la Beneficiencia de Cundinamarca[21] localisés en position péricentrale, c'est seulement l'intervention du Président de la République Virgilio Barco en 1986 qui permet d'initier les opérations (Losado Bahamón, 2000). Dans le cadre de l'Accord 7 de 1979 et grâce à la constitution de la Fiduciaria[22] Central de la Banque Centrale Hypothécaire (qui a acheté les terrains), les parcelles sont vendues à des promoteurs privés qui doivent procéder aux édifications en accord avec un cahier des charges précis. C'est seulement dans les années 1992-1994 que Ciudad Salitre sort progressivement de terre avec la commercialisation de plusieurs ensembles résidentiels fermés de standings composés de tours d'une dizaine d'étages. Le centre commercial Salitre Plaza est inauguré en 1996. La qualité des espaces publics, malgré les fermetures des espaces de co-propriété, est particulièrement valorisée dans la promotion du projet. Ciudad Salitre a bénéficié du boom de la construction pour les strates moyennes et élevées dans les années 1990-1996, boom qui s'est alimenté de la spéculation immobilière et de nouvelles

21 En 1930, cette institution caritative gérée par le Département de Cundinamarca reçoit en donation les terrains de l'hacienda El Salitre.

22 Société de gestion et promoteur immobilier, filiale de la Banque Centrale Hypothécaire.

modalités d'intervention (par exemple, les constructeurs n'achètent le terrain à la Banque Centrale Hypothécaire qu'une fois construit et vendu l'intégralité du projet).

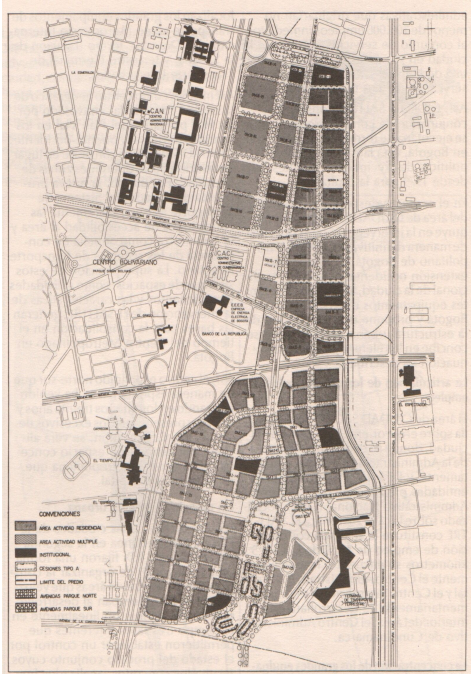
	Début des travaux	Superficie brute (ha)	Nombre de logements initialement prévus	Promoteur	Strate prédominant
Ciudad Salitre	1987	240	20000	Fiducia Central Banco Central Hipotecario / constructeurs privés	4-5
Ciudad Tunal	1980	87	8000	Banco Central Hipotecario, banque de droit public	3
Citadelle Colsubsidio 1987	167	7700	Colsubsidio, caisse de compensation[23] de droit privé	3	

Tableau n°5 : Trois projets urbains qui se revendiquent de la pensée des « Villes dans la ville ».
Source: ESCALA (1991).

Malgré un ralentissement de la construction durant la crise des années 1997-2000, Ciudad Salitre se consolide depuis lors avec l'implantation d'activités économiques de haut niveau. L'histoire de Ciudad Salitre est ainsi l'exemple de la rencontre entre une localisation stratégique, une norme avantageuse, le tracé par l'Etat du réseau viaire et des espaces publics, et les investissements immobiliers privés qui se donnent dans un contexte macroéconomique favorable, après de nombreuses années de mise en réserve foncière. Dans ce cas précis, la construction d'ensembles résidentiels pour classes aisées (voir tableau n°6) a attiré la localisation des activités économiques de commandement.

En effet, la dynamique de Ciudad Salitre s'inscrit dans l'essor de l'axe centre-aéroport à partir de la politique d'ouverture économique lancée en 1990 par le Président de la République César Gaviria. Les exportations deviennent le moteur de l'économie nationale et de nombreuses entreprises (hôtels, entreprises d'import/export, multinationales...) s'implantent à proximité de l'aéroport de Bogotá qui voit son trafic de marchandises exploser. La frange qui bordel'Avenue 26 Eldorado menant du centre à l'aéroport se consolide comme le nouveau centre d'affaires de Bogotá, en rupture avec l'axe historique de centralité centre-nord. On y trouve la Chambre de Commerce, des hôtels de luxe (Marriott, Sheraton...), les sièges sociaux de grandes entreprises nationales (sociétés d'assurances, banques...). C'est là aussi qu'ont été localisés depuis les années 1940 les grands équipements d'échelle métropolitaine, comme le CAN et l'Université Nationale.

23 Las caisses de compensation en Colombie sont des institutions privées de sécurité sociale qui prêtent un ensemble de services à leurs affiliés, comme des allocations familiales, des services récréatifs et culturels, des aides au logement (essentiellement sous forme de crédits pour l'acquisition à la propriété) dans le cadre de projets de logements, souvent sociaux, dont elles sont directement les promoteurs, comme c'est le cas ici avec Colsubsidio. Pour être membre, il faut être travailleur salarié sous contrat.



Photographie n°3 (gauche) : Ciudad Salitre en 1991 : une urbanisation préalable à l'édification.
Source : ESCALA, 1991.

Plan n°10 (droite): Projet de plan d'occupation des sols de Ciudad Salitre.
Source : ESCALA, 1991.

Actuellement, le dernier grand projet en cours de construction dans ce secteur est la « ville entrepreunariale » de Luis Carlos Sarmiento Angulo, deuxième fortune de Colombie. Le projet immobilier de Ciudad Salitre a donc participé de l'émergence d'une centralité économique et institutionnelle de premier plan.

A partir du début de la phase de croissance urbaine rapide, l'écart se creuse entre les pensées urbanistiques de la centralité et les dynamiques urbaines. Les propositions étrangères ne s'appliquent pas bien au contexte local, et le pouvoir politique ne les transforme pas en action. En dépit de l'intense débat qui a conduit à penser la polycentralité comme une stratégie pour le développement urbain, la centralité et la polycentralité se construisent de manière spontanée à Bogotá : la centralité s'étend le long d'un seul axe vers le Nord, doublé ensuite d'un second vers l'occident. Les évolutions de la centralité sont déconnectées de tout de projet socio-spatial et révèlent plutôt la prévalence des intérêts individuels sur toute réflexion collective ainsi que la faiblesse du politique face à l'économique agissant à court terme. Les citadins ne peuvent s'identifier aux évolutions de la centralité, qui est perçue comme un problème à Bogotá, non

seulement par les planificateurs mais aussi par une grande frange de la population. Mais ce problème de la centralité n'est pas perçu par tous de la même manière. Cette situation génère en effet de fortes inégalités d'accès au centre métopolitain et à ses ressources. Si les classes dirigeantes perçoivent l'inéquité des dynamiques urbaines produites par le type de planification mis en place, elles ont tendance à considérer cette inéquité comme un fait inévitable.

CHAPITRE 2

NOUVEAU PARADIGME, ANTAGONISME DES PRINCIPES. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE, ENTRE COMPÉTITIVITÉ ET ÉQUITÉ

Le contexte international change profondément au tournant des années 1990. L'effondrement du bloc soviétique signe la fin de la guerre froide, et avec elle, celle aussi des idéologies tiers-mondistes[24]. Le modèle néolibéral apparaît désormais comme la seule alternative possible pour positionner les Etats, les régions et les villes dans la mondialisation, mondialisation qui s'accentue dans le cadre d'une nouvelle configuration : la globalisation (Michalet, 2002). L'Amérique latine doit surmonter la « décennie perdue » des années 1980 et, pour de nombreux pays bientôt identifiés comme « du Sud », l'heure est aux ajustements structurels, imposés par les organismes internationaux pour faire face à la crise de la dette. Dans le domaine des politiques de développement, de nouveaux paradigmes se mettent alors en place. Pour le FMI et la Banque Mondiale, la croissance économique des pays « aidés » doit être l'objectif principal. Néanmoins, le modèle de pensée néolibéral impulse une nouvelle approche des problématiques sociales[25]. Des économistes du développement réinvestissent la question des inégalités socio-économiques, à l'instar de Sen, dont la conception de la pauvreté est multidimensionnelle et axée sur les individus et leurs « capabilités » à réaliser des opportunités. Les travaux de Sen influencent profondément la

24 Voir *Le Monde Diplomatique*, « Une bête à abattre : le tiers-mondisme », mai 1985.

25 Défendant l'idée selon laquelle le développement se réfère à une situation globale d'épanouissement des individus, au-delà de la seule croissance économique, le PNUD propose la création d'un « indice de développement humain » en 1990.

Banque Mondiale, qui lance le mot d'ordre de la lutte contre la pauvreté en 1999 (Sen, 1992 ; Bénicourt, 2006). Ces nouvelles approches, dérivées de l'individualisme méthodologique et à l'opposé de la pensée structuraliste, posent la question de la justice sociale dans le cadre du modèle économique néolibéral. L'utilitarisme strict n'est plus envisageable, mais l'appréhension du social dans un système dominé par l'économique oblige la construction de nouveaux discours et de nouvelles méthodes. Dans la lignée de Rawls, le concept d'équité est alors mobilisé pour justifier la prise en compte des plus démunis dans le cadre des politiques de compétitivité : les « conditional cash transfer programmes »[26] constituent l'exemple-type de ces politiques sociales qui se diffusent en Amérique latine dans les années 1990-2000. Présenté comme un impératif moral[27] (Sen, 1999), la lutte contre la pauvreté à travers la promotion de l'équité élimine le débat politique et laisse place à l'élaboration de consensus, aux contours multiples (Lautier, 2010). Dans le domaine urbain, la planification stratégique est préconisée car justement elle permet de formuler des programmes et projets, ayant pour objectifs l'équité et la compétitivité, et ce, dans le cadre des consensus que sont les modèles de ville élaborés de manière collective, suite à des processus participatifs. Dans ce chapitre, nous tâcherons de comprendre comment la planification stratégique s'est diffusée à Bogotá et comment les discours internationaux qu'elle a véhiculés sur la compétitivité et l'équité ont influencé la conception des centralités urbaines. A travers l'étude des formes de résistances et des engouements suscités, nous montrerons que le transfert de modèles internationaux ne s'effectue que si ces derniers répondent aux préoccupations et pratiques locales et appuient les intérêts des acteurs urbains dominants. L'articulation entre compétitivité et équité n'est jamais évidente comme le laissent croire les discours normatifs au niveau international, mais toujours à construire dans l'arène locale.

1. L'introduction du discours stratégique à Bogotá

En 1991, l'adoption de la nouvelle Constitution politique de la Colombie impulse un processus de décentralisation, déjà engagé par l'élection des maires au suffrages universel en 1989. Le principe de l'autonomie des communes par rapport à l'échelon national est affirmé. L'augmentation des ressources municipales, ainsi que l'élargissement de leurs responsabilités, oblige alors à redéfinir les objectifs et les outils de la planification urbaine, nécessairement plus complexe. De plus, la loi 152 de 1994 – ou loi organique du plan de développement – règlemente un nouveau plan de

26 En Colombie, le programme « Familias en Acción » est parfaitement représentatif de ce type de politiques sociales préconisées par les organismes internationaux.

27 La pensée kantienne a fortement influencé l'œuvre de Rawls, lui-même grand inspirateur de Sen.

développement municipal devant inclure désormais un Plan d'aménagement territorial (POT[28]).

C'est dans ce nouveau cadre réglementaire, et alors qu'une politique d'ouverture économique est menée au niveau national, qu'est introduit le discours de la planification stratégique à Bogotá. A nouveau, le modèle international dominant est importé dans la capitale colombienne grâce aux échanges des planificateurs bogotains avec des consultants internationaux, et ce, à l'occasion de deux processus : la formulation du Plan Stratégique *Bogotá 2000 Pacte pour une ville compétitive avec équité* (1994-1995) et l'élaboration de la Loi 388 de 1997 ou loi de Développement Territorial.

1.1. Une première expérience de planification stratégique

Le *Plan Stratégique Bogotá 2000 Pacte pour une ville compétitive avec équité* constitue une expérience novatrice de la mairie de Bogotá, inspirée par le modèle de transformation qu'a connu Barcelone dans les années 1980 (Borja, 1995 ; Capel, 2005). Avec le soutien d'organisations internationales comme le PNUD, l'agence espagnole de coopération internationale, le Centre Iberoaméricain de Développement Stratégique Urbain (CIDEU), et avec la participation de Jordi Borja lui-même, s'engage une réflexion qui associe tout un ensemble d'acteurs pour définir un projet de ville commun. Le Conseil Directif du Plan Stratégique est composé du maire (Antanas Mockus à partir de son élection en 1995) et de représentants de différentes organisations politiques, économiques ou sociales : Conseil de Bogotá, Association Nationale des Industriels, CAMACOL (organisation des entreprises de la construction), Chambre de Commerce de Bogotá, Fédération Nationale de Commerçants, Fédération des JAC de Bogotá, Fédération des travailleurs, Société Colombienne d'Architectes et d'Ingénieurs. Le conseil consultatif est quant à lui composé de 450 organisations citoyennes : il s'agit donc d'un précédent important en matière de participation tant pour le diagnostic que pour la formulation du plan, qui rompt avec les pratiques antérieures où la norme était décidée entre les fonctionnaires du DAPD et les promoteurs immobiliers influents.

Ce plan constitue un essai d'application stricte de la démarche stratégique dans le contexte Bogotain. Les objectifs évoquent la nécessité de s'adapter au nouveau protagonisme des villes au niveau international et aux nouvelles exigences de compétitivité urbaine. La compétitivité y est définie comme « la capacité d'un territoire d'offrir, à l'échelle régionale, une plateforme qui génère de la productivité, non seulement comme attribut individuel des agents économiques, mais aussi

28 Nous traduisons le terme « ordenamiento » par la notion française d'aménagement, même si nous verrons plus loin que le terme espagnol fondé sur la notion d'ordre induit une conception particulière de l'aménagement.

comme système dans lequel interviennent des facteurs technologiques, institutionnels, culturels ». C'est bien l'organisation territoriale elle-même qui est perçue comme facteur de la croissance économique. Comme son titre l'indique, le plan se réapproprie fidèlement les catégories du discours stratégique en associant à l'objectif de compétitivité celui d'équité entendue comme « démocratisation des opportunités pour que les personnes dans la ville se dotent des moyens qui leur permettent d'atteindre des niveaux acceptables de bien-être social ». Cette association ne se donne toutefois pas sur un plan d'égalité entre les deux principes comme le laisse supposer le titre, qui n'échappe pas à la démagogie de ce type d'exercice. En mettant l'accent sur l'augmentation de la qualité de vie comme un des plus importants critères de compétitivité, le discours stratégique subordonne les objectifs sociaux d'amélioration des conditions de vie à la recherche de la compétitivité : l'équité n'est pas poursuivie en elle-même mais parce qu'elle sert la compétitivité, qu'elle en est un pilier (Berry, 2003).

Selon ce plan, l'aménagement territorial doit pouvoir créer un espace fonctionnel et de qualité en se fondant sur 5 lignes stratégiques et 59 projets, parmi lesquels on trouve le projet de création de « nouvelles centralités » qui est inclu dans la ligne stratégique « ville habitable et structurée ». C'est la première apparition du terme même de centralité dans l'urbanisme bogotain : la relation est donc clairement opérée entre discours stratégique, compétitivité, équité et centralité. Le recours à la catégorie de la centralité dans ce plan atteste de l'influence de la pensée urbanistique espagnole dans la mesure où il s'agit ici d'une récupération du modèle des « aires de nouvelles centralités », conçu par Joan Busquets à partir de 1987 à Barcelonne (Busquets Grau, 1991).

Le modèle barcelonais des « aires de nouvelles centralités » se fonde sur le constat, généralisé dans les pays du Nord dans les années 1980, de la « crise des centres » et de l'échec des modèles antérieurs de création de centralités fonctionnelles, comme les centres directionnels. Pour faire face à l'essor de la tertiarisation des espaces centraux au détriment de la fonction résidentielle, Busquets propose alors d'attirer les investissements et de construire des équipements hors du centre, sur des emprises foncières non développées (friches, etc...), assez vastes et bien situées, à l'intérieur de la ville compacte. L'objectif est à la fois de proposer au capital privé de nouveaux espaces pour son expansion et d'offrir aux citoyens des lieux, disséminés dans la ville, qui soient bien dotés en équipements, services et espaces publics. La construction de la dimension symbolique, la requalification des espaces résidentiels péricentraux et périphériques et les opérations de « couture » des espaces urbains sont recherchées pour rompre avec la conception abstraite de l'espace propre au fonctionnalisme en crise. Ce modèle est donc jugé pertinent à l'époque pour être appliqué dans les tissus résidentiels de la capitale colombienne, sans que l'on

sache bien si des localisations ont été prévues à cet effet. S'agissait-il de requalifier la périphérie habitée par les classes moyennes ou bien les quartiers populaires? Les nouvelles centralités sont-elles pensées comme susceptibles d'articuler des quartiers socialement différenciés, pour lutter contre la ségrégation sociale? Sont-elles adaptées aux quartiers d'origine informelle? Dans le plan, rien n'est dit à ce sujet. D'ailleurs, les projets qui relèvent plus directement de l'objectif d'équité ne sont pas localisés. Aucun ne s'attaque au problème de la ségrégation (jamais évoquée) ni à celui de l'informalité (évoquée seulement comme une faiblesse dans le diagnostic).

Il est vrai que l'élaboration du *Plan Stratégique Bogotá 2000* aura été une expérience de courte durée, qui ne débouche pas sur son adoption. D'après l'entretien que nous a accordé José Salazar (entretien n°1, voir Sources, III), professeur d'urbanisme de l'Université Nationale de Colombie, qui a participé à la discussion de ce plan comme à d'autres processus ultérieurs de planification, cet échec s'explique par une grande querelle entre les urbanistes colombiens et Jordi Borja :

> « Dans la mesure où Bogotá ne disposait d'aucune base de planification, nous souhaitions élaborer une planification traditionnelle avant de mettre en place une planification stratégique. Jordi Borja était farouchement opposé à la planification traditionnelle. Cette tension s'est retrouvée dans les discussions avec les consultants étrangers tout au long de ces années-là : la situation européenne était profondément différente de ce qui se passait en Colombie. Par exemple, en 1990, en Europe, il s'agissait d'introduire plus de flexibilisation dans la planification. Mais en Colombie, avant la flexibilisation, il fallait trouver un accord sur le fondamental et créer une planification basique. Les consultants internationaux ne comprenaient pas qu'il n'y avait pas de relation claire entre les promoteurs immobiliers et le DAPD. Nous n'avions pas de modèle de planification comme en Europe essentiellement parce que l'Etat n'a pas l'initiative en Colombie ».

Des échanges menés au cours de l'élaboration du *Plan Stratégique Bogotá 2000* se dégage donc la conviction des urbanistes colombiens de l'impossibilité de transposer directement dans le contexte Bogotáin les méthodes et outils de la planification stratégique telle qu'elle se pratique en Espagne, en raison de la faiblesse historique du rôle de l'Etat, qui se note aussi dans la régulation des processus urbains. Les planificateurs colombiens voulaient construire l'action publique, avant de la flexibiliser.

Il n'en demeure pas moins que les catégories discursives de la pensée stratégique (compétitivité, équité, centralités, Grand Projet Urbain...) ont été entendues par divers groupes d'acteurs urbains et qu'elles ont trouvé un écho certain. Preuve en est par exemple l'étude commandée par la Chambre de Commerce de Bogotá (Monitor Company, 1997) pour analyser l'état de la compétitivité de la ville. Il est à ce titre significatif que cette étude, la première du genre, commence par une enquête destinée à identifier les modèles mentaux de plus de 160 leaders des

secteurs public, privé et universitaire concernant la compétitivité. Les résultats de l'enquête, dont la conception induit les réponses et qui constitue avant tout un outil de promotion, montrent que la représentation la plus partagée valorise le marché et l'économie ouverte en opposition au modèle protectionniste dominant pendant la phase d'Industrialialisation de Substitution aux Importations (ISI). L'enquête en conclut qu'il s'agit d'attaquer les représentations déficientes des groupes non convaincus par le modèle néolibéral en cours de consolidation en Colombie, en s'appuyant sur les groupes sociaux qui le soutiennent. L'étude porte aussi sur la perception par les firmes multinationales des avantages comparatifs qu'offre Bogotá en terme de localisation des investissements. Commencent alors à se diffuser les principales représentations concernant les forces (connectivité à l'échelle continentale, qualité de la main d'œuvre) et les faiblesses (mauvaise qualité de vie, importance de la pauvreté et de l'informalité) de la capitale colombienne.

1.2. Les fondements d'un nouveau modèle de planification

La pensée stratégique, qui gagne les milieux urbanistiques, politiques et économiques bogotains au milieu des années 1990, est concomitante d'une entreprise de reconstruction du modèle de planification au niveau national, dont les bases sont posées dans la Loi 388 de 1997 dite de Développement Territorial. Cette loi est une révision, au regard de la nouvelle Constitution, de la Loi 9ª de 1989 dite Loi de Réforme Urbaine. Elle constitue une originalité en Amérique Latine, où, mise à part le Brésil, aucun pays n'est pourvu d'une législation urbanistique de caractère national (Maldonado Copello, 2003). D'après José Salazar (*ibidem*), la base conceptuelle de cette loi a été élaborée dans les années 1991-95 dans le cadre d'un programme du PNUD par l'équipe qui plus tard formulera le premier Plan d'Aménagement Territorial (POT) de Bogotá (2000). Ces travaux ont été fortement influencés par la coopération espagnole ainsi que par la pensée de l'économiste Vincent Renard et ont été nourris par les voyages des membres de l'équipe qui sont allés étudier les instruments de planification urbaine en France et en Espagne.

Un premier document de diagnostic de la situation des villes colombiennes et de présentation des nouvelles orientations de la politique nationale est approuvé en 1995, avec le titre évocateur *Ville et citoyenneté, la politique urbaine du Saut Social*. L'objectif affiché est de renforcer la capacité du système de villes à « répondre aux défis de l'ouverture et à élever les niveaux de compétitivité, gouvernabilité, solidarité, durabilité environnementale, identité collective urbaine, et à améliorer la qualité de l'espace construit urbain » (Departamento Nacional de Planeación, 1995, p. 2). Au

niveau des objectifs affichés, il s'agit donc d'introduire les thèmes consensuels devenus paradigmatiques à l'échelle internationale.

Néanmoins, l'originalité réside dans les moyens de la mise en oeuvre. En effet, en opposition à la flexibilité de la planification stratégique de Jordi Borja, le nouveau modèle de planification repose sur l'articulation entre une planification socio-économique sectorielle existante (Plan de Développement élaboré par chaque maire pour 3 ans), une planification physique rénovée et opérationnelle à construire (Plan d'Aménagement Territorial (POT) prévu pour 10 ans) et une planification stratégique pour déterminer un projet de ville collectif, avec des objectifs à moyen et long terme, ainsi que les programmes et projets nécessaires à leur réalisation (Del Castillo Daza & Salazar, 1998, p. 268). Pour construire ce nouveau cadre de l'action publique urbaine, les planificateurs colombiens s'attaquent à des problèmes qu'ils identifient comme responsables des inéquités du développement urbain prévalent jusqu'alors.

En premier lieu, ils cherchent à renforcer la capacité de l'action publique à transformer les territoires, en lui conférant un véritable caractère opérationnel qui permette de dépasser la seule production d'une norme urbanistique, dont la réalisation est nécessairement relative aux décisions d'investissement des agents économiques (Loi 388 de 1997, article 6). Ils entendent réguler les interventions publiques et privées en les orientant dans le sens du modèle territorial et des objectifs économiques, sociaux et environnementaux du plan de développement. Pour cela, est notamment favorisée la concertation public/privé dans le cadre de grandes unités spatiales d'aménagement. Il s'agit de combattre l'urbanisation parcelle par parcelle, qui empêche de développer des projets à moyen et long terme. Plusieurs instruments sont créés dans cette perspective : les plans partiels, les unités d'intervention urbanistique, les macroprojets. La loi renforce également la capacité d'acquisition des terrains pour ce type d'opération ainsi que pour la construction des infrastructures planifiées en facilitant les procédures d'expropriation par voie administrative ou juridique.

D'autre part, les problèmes fonciers sont mis en avant et font l'objet d'une intense réflexion, qui se poursuit depuis et font de la Colombie un pays pionnier en ce domaine en Amérique latine[29]. Ainsi, pour Maria Mercedes Maldonado, avocate et professeur à l'Institut d'Etudes Urbaines de Bogotá, l'inéquité du développement urbain réside dans le comportement des marchés fonciers, caractérisés par « la coexistence de situations de concentration de la terre qui génèrent de rapides capacités de mobilisation du capital foncier (dans les marchés formels comme informels) avec de faibles niveaux d'imposition, la quasi inexistence d'obligations pour les propriétaires fonciers, des

29 Voir les travaux du *Lincoln Institute of Land Policy* ainsi que le site : http://www.territorioysuelo.org

prix fonciers très élevés, de fortes relations patrimoniales à la terre et surtout la persistance de l'informalité et d'une ségrégation résidentielle particulièrement aiguë » (Maldonado, 2008). Dans le modèle de développement qui prévaut jusqu'aux années 1990, ce sont les propriétaires de la terre qui perçoivent tous les bénéfices de la prodigieuse urbanisation, formelle et informelle, qu'a connue Bogotá ; alors que toutes les charges doivent être assumées par la collectivité, et ce, de manière d'autant plus coûteuse dans les quartiers d'origine informelle non planifiés (nécessité *de construire a posteriori* des voiries et réseaux divers, des espaces publics et des équipements). Cette situation est fortement dénoncée dans les années 1990 (Departamento Nacional de Planeación, 1995, p.8). Ainsi, malgré les très fortes oppositions du secteur de la construction et des grands propriétaires des terrains suburbains, les législateurs mettent en place des mécanismes pour assurer une répartition équitable des charges et des bénéfices de l'urbanisation entre les propriétaires fonciers, les promoteurs immobiliers et les municipalités : unités d'intervention urbanistique, mécanismes de compensation et de transfert des droits de construction. Ils adoptent aussi des mesures pour assurer l'auto-financement du développement urbain (participation des organismes publics aux plus-values) et pour stimuler la production du logement social[30] (déclaration de développement prioritaire dans les zones d'expansion urbaine).

Perçue comme très progressiste dans ses objectifs et dans les outils de planification, gestion et financement du sol qu'elle met à disposition des municipalités, la Loi 388 de 1997 a pour ambition de donner un contenu concret à la notion centrale de la fonction sociale de la propriété et de faire primer l'intérêt général sur les intérêts particuliers (Loi 388 de 1997, art. 2). Elle affirme par là même la fonction publique de l'aménagement territorial et se fonde sur un changement radical de représentation du droit de propriété foncière, avec le passage d'un droit de propriété inaliénable, primant sur tout autre considération, à un droit de propriété assorti de devoirs, de responsabilités vis-à-vis de l'intérêt général et donc comportant des servitudes, comme l'on dirait en France. Ce nouveau modèle marque une rupture avec la logique antérieure, rentière et spéculative, et met en place une logique de développement urbain régulée par l'Etat dans le but affiché de mobiliser le capital foncier urbain et suburbain au profit d'un projet de ville collectif et de promouvoir la compétitivité et l'équité.

Au cours des années 1990, la Colombie se dote donc d'un nouveau cadre législatif pour soutenir l'ambition de transformer l'action publique locale. Le discours stratégique est ainsi assimilé au niveau réglementaire, mais en étant nuancé, remanié, adapté surtout, au contexte des villes

30 A partir de 1991, date à laquelle l'ICT (Instituto de Crédito Territorial) est transformé en INURBE (Instituto Nacional de Vivienda de Interes Social y Reforma Urbana), la production du logement social est assurée par le secteur privé ; le secteur public octroie des subventions aux ménages et facilite pour les entreprises privées de la construction l'acquisition et l'urbanisation des terrains.

colombiennes qui présentent de fortes inégalités socio-spatiales et une très faible tradition d'intervention étatique.

Le cadre étant posé, les gouvernements locaux ont à leur disposition un ensemble d'outils pour aménager les espaces urbains. Mais c'est bien la phase d'application qui révèle le plus de difficultés et qui est la plus critiquée. Tout au long des années suivantes, s'affrontent à Bogotá deux opinions divergentes sur la loi de développement territorial. Pour certains universitaires et partisans d'une rénovation politique (professionnels de gauche ou pro-Mockus[31]), c'est une avancée majeure pour un développement urbain soutenable et équitable mais qui reste mal comprise par l'administration et pâtit d'un manque de volonté politique pour utiliser ses potentialités. Pour d'autres, comme les partisans de Peñalosa[32], sa trop grande sophistication due à des influences multiples, surtout européennes, s'avère inadaptée pour réguler les pratiques urbanistiques colombiennes, de type entrepreunarial sur le mode nord-américain. La formulation du plan d'aménagement territorial de Bogotá est une première mise à l'épreuve de ce nouveau modèle de planification. Nous nous attacherons à examiner la manière dont la pensée de la centralité s'en trouve transformée.

2. Les enjeux de la centralité à Bogotá

Comme le stipule la nouvelle législation, Enrique Peñalosa, nouvellement élu maire de Bogotá, engage en 1998 le processus de formulation du premier Plan d'Aménagement Territorial (POT), qui s'achève avec son adoption en 2000. Ce processus se donne dans un contexte de rénovation de la gouvernance urbaine à Bogotá (Lulle, 2004), et fait suite à un effort d'amélioration de la fiscalité locale[33] et de lutte contre la corruption menée par les maires précédents[34]. A l'occasion de la formulation du POT, la centralité fait l'objet d'une réflexion qui met en jeu des choix politiques, des conceptions scientifiques d'approches variées et des représentations partagées par diverses catégories d'acteurs sociaux.

31 Maire apolitique de Bogotá entre 1995 et 1997 et entre 2001 et 2004.

32 Maire libéral de Bogotá entre 1998 et 2001.

33 En 1994, le maire Jaime Castro fait adopter un Statut Organique pour la ville qui permet de mieux gérer les finances municipales.

34 Le premier mandat d'Antanas Mockus a aussi constitué une rupture en donnant la priorité à une politique de culture citoyenne visant à opérer un changement de mentalité chez les citadins pour développer le respect de la loi, le contrôle social et pour promouvoir les usages des espaces publics. Cette politique très originale a enclenché une inversion des représentations des Bogotains vis-à-vis de leur ville ainsi que la baisse des indicateurs d'insécurité, deux aspects qui se consolident par la suite (Montezuma, 2003).

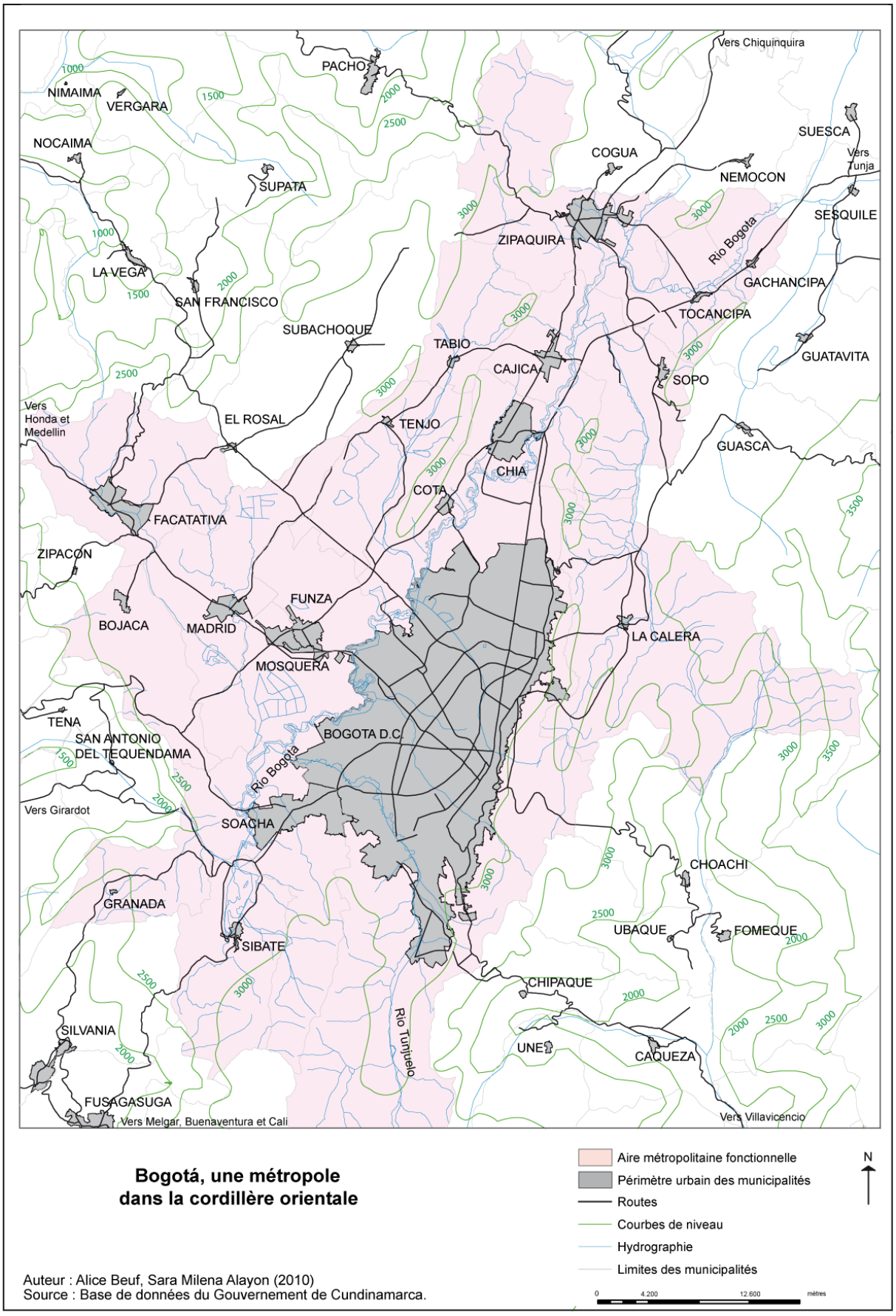
2.1. Un débat politique de fond : expansion ou densification de la ville?

Les enjeux territoriaux sont dominés à l'époque par deux débats majeurs : la tentative de constitution d'une aire métropolitaine regroupant le District et les municipalités voisines, qui se solde par un échec durant le mandat d'Enrique Peñalosa (Gouëset, 2005), et, à l'intérieur du périmètre urbain du District, le dilemme entre l'expansion ou la densification de la ville (Ardila, 2003 ; Molina, 1997 ; Salazar Ferro, 2001). En raison du refus des municipalités de la Savane de coopérer avec le District par peur de perdre leur autonomie, l'échec de l'institutionalisation de l'aire métropolitaine empêche la formulation d'un projet territorial à l'échelle de la région urbaine de Bogotá. C'est donc dans le cadre étroit du périmètre urbain du District qu'est pensé un modèle de ville polycentrique. Celui-ci résulte de la solution qui est donnée au débat entre expansion ou densification de la ville, que nous exposons donc dans ces grandes lignes à continuation.

Le point de départ de la réflexion du Plan d'Aménagement Territorial de Bogotá (POT) est en effet une simple donnée, établie par les études de l'époque sur le processus de métropolisation : en 2010, la ville de Bogotá comptera 1,8 millions d'habitants supplémentaires et devra donc avoir fourni 500000 logements dont 80% pour les strates socio-économiques basses et moyennes-basses. A partir de là, s'ensuit une vive polémique sur la délimitation des zones d'expansion urbaine, qui révèle différents modèles de ville et de nouveaux rapports de force institutionnels. La majeure partie des débats qui ont eu lieu lors de la phase d'élaboration du POT se sont concentrés sur le conflit ouvert en mars 1999 entre le DAPD et la CAR[35], suite à la résolution émise par cette dernière contre l'approbation du plan[36]. L'Autorité environnementale s'oppose au projet d'expansion de la ville vers le Nord porté par l'administration du District, dans la mesure où l'urbanisation des terrains de la périphérie Nord affecterait les écosystèmes montagnards fragiles de la Savane de Bogotá et induirait un risque de conurbation avec les municipalités voisines. Sur la carte n°2, nous observons notamment l'importance du réseau de cours d'eau et de zones humides depuis les *Cerros* jusqu'au rio Bogotá, rivière qui draine les eaux de tout l'altiplano de la Savane et qui, passant par les chutes de Tequendama sur le rebord de celle-ci, va se jeter dans le fleuve Magdalena à Girardot.

35 Corporation Autonome Régionale. Il s'agit de l'institution administrative de contrôle, crée par la Constitution politique de 1991, qui a autorité sur les questions environnementales à l'échelle des bassins-versants. Elle doit donner son aval aux POT avant leur publication officielle.

36 Voir la série d'article paru dans la presse à ce sujet. Par exemple, dans le journal *El Tiempo,* les plus significatifs ont été publiés les 23 janvier 1999, 26 mars 1999, 28 mai 1999, 31 mai 1999, 9 septembre 1999, 24 décembre 1999, 6 mars 2000, 24 avril 2000, 19 mai 2000, 21 mai 2000, 2 juillet 2000, 1er août 2000.



Carte n°2 : Bogotá, une métropole dans la cordillère orientale

Dans la mesure où l'expansion urbaine non contrôlée reposerait sur l'assèchement et le comblement du système hydrographique, un scénario à la mexicaine est brandi comme un épouvantail par la CAR, appuyée par les associations écologistes[37]. Le conflit est finalement résolu grâce à un recours auprès du Ministère de l'Environnement et à la formation *ad hoc* d'une table-ronde d'experts[38]. Ces instances donnent en partie raison à la CAR en n'autorisant l'incorporation au périmètre urbain[39] que de 1100 hectares sur les 3256 initialement prévus par le DAPD pour la zone d'expansion Nord[40]. Cette décision met provisoirement un terme à la spéculation sur la zone Nord, située dans la continuité des quartiers riches.

Ce conflit symbolise en quelque sorte la fin d'un modèle où les propriétaires fonciers et les promoteurs immobiliers régnaient en maître dans les bureaux du DAPD. Si les trafics d'influence pour modifier la normativité urbaine au profit d'intérêts particuliers perdurent, ils peuvent désormais être contrecarrés par des décisions non négociables fondées sur l'intérêt général. Le DAPD est alors contraint d'adopter un modèle urbain hybride d'expansion en haute densités sur des zones strictement limitées, couplée à la densification de la ville déjà construite.

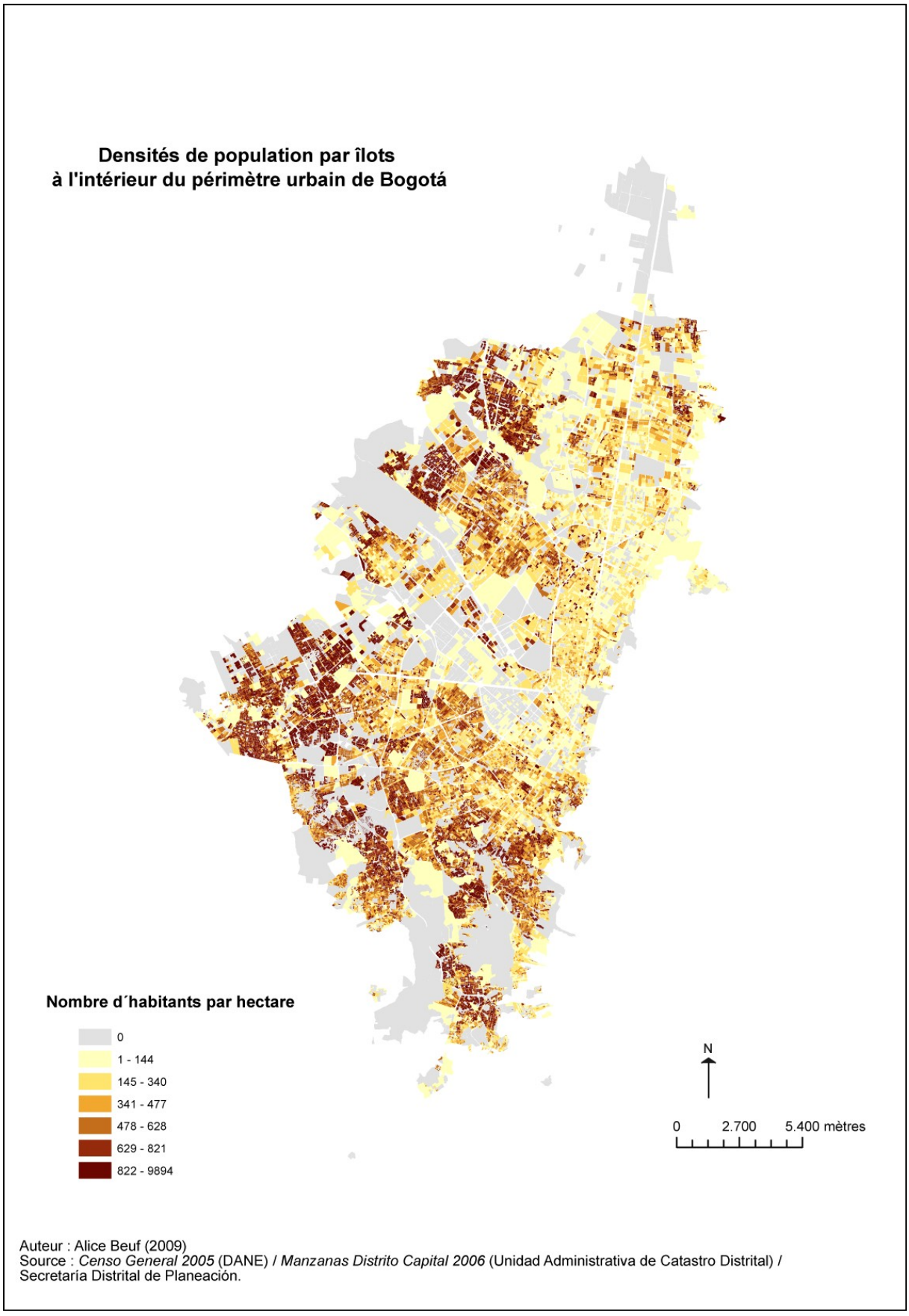
Malgré le revers politique sur le moment du maire Peñalosa, l'action publique sort renforcée de ce conflit ; les autorités affirment leur capacité à contrôler le phénomène de la croissance urbaine et à adapter leur projet de ville en fonction d'impératifs environnementaux socialement acceptés. C'est dans le cadre de cet impératif de consolidation du processus de densification de la ville que s'inscrit la conception d'un modèle urbain polycentrique. De même qu'en 1972 dans le Plan *Fase II*, la question des centralités dans le POT est formulée en appui à un modèle de ville compacte. Pour les planificateurs Bogotains, il s'agit de penser et de promouvoir la formation de nouvelles centralités hors du centre métropolitain, dans un contexte de faible suburbanisation, de faible motorisation des ménages, et d'une urbanisation de haute densité, tant dans la périphérie déjà construite que dans la ville à construire.

37 A Bogotá, les préoccupations environnementales sont très fortes. La question de l'approvisionnement en eau d'une agglomération urbaine de 8 millions d'habitants située à 2600m d'altitude, à partir de transferts d'eau depuis l'Orénoquie, est centrale. Le courant environnementaliste, structuré en une multitude d'organisations sociales de base, recueille un large écho auprès de la population et peut s'appuyer sur une législation environnementale nationale très développée.

38 Une synthèse des discussions menées par la table-ronde d'experts se trouve dans (Ardila, 2003).

39 La délimitation d'un périmètre urbain et d'un périmètre de service, mis en place en 1979 et quasiment inchangé depuis lors, s'est avérée efficace pour limiter le processus de suburbanisation.

40 En y ajoutant les 2300 ha des deux autres zones d'expansion au Sud et à l'Ouest, l'ensemble des zones d'expansion urbaine couvre donc 3400 hectares. Si les 1,8 millions de nouveaux habitants attendus s'y concentrent, on atteint des densités de population brute de 529 hab/ha dans les zones d'expansion, alors que la densité moyenne de la ville à l'époque est de 200 hab/ha. De nombreux quartiers périphériques d'origine informelle dépassent néanmoins largement les 500 hab/ha.



Carte n°3 : Les densités nettes de population en 2005

En effet, Bogotá présente un processus de compactation depuis les années 1970 (Molina, 1992) qui résulte de l'urbanisation des « vides » urbains (nombreux *lotes de engorde* en attente de valorisation future) et de la densification des espaces construits selon deux modalités principales : dans les secteurs aisés péricentraux, la substitution de pavillons par des immeubles collectifs de standing pour des questions d'accessibilité aux lieux d'emplois et aux ressources du centre étendu (Dureau, 2000) et dans les secteurs populaires d'origine informelle, la subdivision des parcelles et des logements ou « substitution de la terre par l'entassement » en réponse à l'augmentation prodigieuse des prix exigés par les lotisseurs pirates (Molina, 1992). Comme on peut l'observer à partir de la carte n°3, Bogotá présente une exception à la loi de Clark : l'inversion complète du gradient de densité depuis le centre vers la périphérie. Cette configuration spatiale renforce considérablement les problèmes de tous ordres liés à la congestion du centre métropolitain, vers où confluent les habitants des périphéries aux heures de pointe.

2.2. Les pensées scientifiques de la centralité, entre approche économique et approche urbanistique

Dans ce contexte, la formulation du POT s'appuie sur l'élaboration d'un diagnostic des centralités urbaines qui reprend un ensemble d'études réalisées au cours des années 1980-1990. L'approche économique y est dominante, dans la mesure où, comme nous l'avons montré dans le chapitre 1, la ville des années 1980 se construit selon les logiques des marchés formels et informels. Ainsi, la structure urbaine a été étudiée principalement en terme de rente foncière (Jaramillo, 1986) et de la distribution géographique de l'emploi (Cuervo, 1992).

Dans le cadre de la Mission Bogotá commandée par le DAPD en 1992, l'économiste Humberto Molina a élaboré un document sur la « Structure urbaine et les tendances de la croissance » dans lequel il propose une analyse économique rigoureuse des centralités urbaines, entendues comme lieux de concentration des emplois de hiérarchie supérieure. Les données de localisation des emplois fournies par le Recensement Economique de 1990 (qui n'existe plus depuis lors) lui permettent de comparer la structure urbaine de 1990 avec celle du début des années 1980 (analysée par des consultants de la Banque Mondiale[41]), et avec celle du début des années 1970 (grâce aux données recueillies dans le cadre du Plan *Fase II)*. Molina montre que, tout en se densifiant, la ville est devenue multicentrique entre 1960 et 1990. Sur la base des secteurs de recensement, il identifie la formation de sept centres de premier niveau (Centre Métropolitain,

41 CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN, BANCO MUNDIAL – BIRF (1979/80), *Bogotá City Study*, Bogotá.

Centre International, Chapinero, Lago-Porciuncula, Siete de Agosto, Restrepo, Paloquemao) et de deux centres de deuxième niveau (Chicó-Rue 100 et Ricaurte). Il souligne que ces centres sont très proches les uns des autres (le Centre Métropolitain et le Centre International ne formant en fait qu'un seul centre), et tous situés dans l'axe de prestige centre-nord associé à la résidence des classes aisées. Selon Molina, la croissance urbaine a bien engendré la reproduction de la centralité, mais la centralité s'est reproduite le long d'un seul axe, sans articuler les différents centres pour équilibrer le territoire métropolitain comme dans le modèle du polycentrisme. La polycentralité qui se met en place ne repose donc pas sur une réelle décentralisation des activités et des emplois mais au contraire sur le processus « naturel » de croissance urbaine. Elle ne permet pas de limiter la congestion des espaces centraux, qui s'est au contraire accentuée au cours des années 1980. Les impacts de la polycentralité réelle de Bogotá seraient ainsi complètement contraires aux attentes formulées envers le modèle polycentrique : accentuation des problèmes d'accessibilité au centre depuis les périphéries, et donc aux ressources urbaines comme l'emploi ou les services ; renforcement de la ségrégation socio-spatiale entre des secteurs aisés péricentraux et des périphéries populaires, irrationalité des réseaux de transport et extrême pénibilité des navettes domicile-travail que doivent supporter les citadins qui résident de plus en plus loin en périphérie.

Molina ne fait alors que confirmer l'échec de la planification urbaine des deux décennies précédentes. Il révèle l'écart entre la structure urbaine projetée pour 1990 dans le Plan F*ase II* de 1972 et la situation réelle de la ville à cette date, qui est à la fois plus compacte, moins peuplée mais aussi plus motorisée et moins bien desservie que la ville projetée, situation qui accentue les problèmes de congestion des espaces centraux. Molina démontre également comment l'introduction de la catégorie « d'aires d'activités multiples » dans l'Accord 7 de 1979 a consolidé la diffusion des activités centrales dans le cône de développement centre – nord, en favorisant une intensification des changements d'usage du sol dans les tissus résidentiels. Cette situation serait selon lui à l'origine du processus de dégradation physique, sociale et fonctionnelle du centre traditionnel, abandonné par les activités de haut niveau, et de l'invasion des quartiers résidentiels des élites par des activités de tous ordres (à caractère central mais aussi banales), alors qu'ils ne disposaient pas des infrastructures nécessaires pour les accueillir (viaires mais pas seulement), ce qui génère congestion et perceptions de « désordre urbain ».

L'étude de Molina est une contribution de premier ordre pour la formulation du diagnostic du POT. La centralité urbaine y est pensée comme un problème majeur de l'organisation spatiale bogotaine, qui produit des inégalités et injustices de diverses natures. Son apport principal a été de mettre au jour la formation de ce qui est appelé dès les années 1990 le « centre étendu », cet

espace qui correspond à l'axe centre-nord, axe de prestige historique gagné par les activités à caractère central, et qui, dès lors, concentre la majeure partie des ressources urbaines et près de la moitié des emplois. L'étude de Molina permet néanmoins d'identifier les débuts de la formation d'un axe centre-ouest ou centre-aéroport, autour des grands équipements métropolitains (CAN, Université Nationale) et du projet en cours de commercialisation de Ciudad Salitre.

En contrepoint à l'approche économique de Molina, Alba propose une étude urbanistique des centralités, que nous mentionnons ici car elle influencera la conception de la centralité dans le POT (Alba, 1998)[42]. Dans le but d'identifier les mécanismes de formation spontanée de centralités périphériques (hors du centre étendu donc), il met en évidence le rôle de « faits générateurs » d'agglomérations d'activités (places de marché, équipements publics ou privés, etc...) ainsi que l'importance des caractéristiques morphologiques des quartiers qui détermineraient leur capacité à transformer l'espace résidentiel privé en un espace économique[43]. A partir de ce critère, il considère la formation de centralités périphériques comme la transformation fonctionnelle d'espaces déjà construits. Les centralités spontanées qu'il identifie de cette manière sont de faible hiérarchie ; il s'agit d'agglomération d'activités commerciales de portée limitée le long d'axes fréquentés ou à l'intérieur de quartiers qui se sont progressivement spécialisés dans certains types d'activités au détriment de la fonction résidentielle (commerce du cuir au Restrepo, ateliers mécaniques au Siete de Agosto).

L'approche d'Alba est descriptive et non critique. Elle se concentre sur la question des transformations des usages dans les quartiers initialement résidentiels et ne fournit donc pas les outils conceptuels pour aborder la question de la formation de nouvelles centralités dans les zones d'expansion, phénomène qu'elle a tendance à occulter.

Or l'ouverture économique de 1990 entraîne notamment la diffusion de grands centres commerciaux de type « malls », avec des aires de marché bien plus vastes. Les logiques d'agglomérations d'activités qui y sont à l'oeuvre, sont fondamentalement différentes de celles mises en évidence par Alba : importance des IDE, constitution d'un marché foncier et immobilier spécifique, rôle des axes structurants... Ce type de processus n'est pas du tout étudié à Bogotá dans les années 1990 et n'est pas perçu dans le cadre de la formulation du POT comme une problématique en soi nécessitant une politique spécifique.

42 Alba était fonctionnaire du DAPD lors de la formulation du POT et sa thèse d'urbanisme a été réalisée sous la direction de José Salazar, qui dirige la formulation du premier POT.

43 Les grands ensembles résidentiels fermés étant peu aptes à la transformation, à la différence des quartiers d'origine informelle.

2.3. La « crise de la centralité »

La notion de centre étendu, qui agglomère centralités de haute hiérarchie et centralités de divers niveaux est confirmée par des études postérieures, comme celle qui est menée sur le processus de métropolisation de Bogotá par l'équipe d'élaboration du POT (BOTERO, SALAZAR & *al.* 1998). Cette étude de référence fait état d'une véritable crise de la centralité : la centralité serait «déstructurée » et constituerait un des grands défis de la région métropolitaine de Bogotá. Cette destructuration serait liée au manque d'articulation entre les divers centres qui forment le « centre étendu », mais aussi entre les centres secondaires qui émergent dans le reste de la ville et les quartiers résidentiels. Les effets de destructuration sont également observés dans le cas des centralités axiales commerciales qui se sont formées le long de certaines avenues : alors que ces dernières centralités devraient avoir un effet « articulant », elles ont néanmoins des effets nocifs sur la circulation et les transports. L'approche économique de la centralité sert ici à dénoncer l'absence de contrôle de l'espace urbain par les pouvoirs publics. Par là-même, cette étude à caractère scientifique, mais à forte dimension politique car c'est à partir d'elle que va être élaboré le modèle territorial, fait écho à différents types de problèmes fortement ressentis par la population.

D'une part, ces discours renvoient au « problème »[44] des transports, qui constitue une préoccupation majeure des Bogotains dans les années 1990. Les représentations de l'époque sont dominées par l'idée d'un chaos urbain alimenté par l'irrationalité du système de transport qui engendre un environnement très agressif : pollution atmosphérique, visuelle et sonore, insécurité, dégradation des espaces publics (Saldarriaga, Rivadeneira, & Jaramillo, 1998 ; Montezuma, 2000 ; Parias Duran & Luna Del Barco, 2002). S'il y a « destructuration de la centralité » selon Botero, Salazar & *al.*, c'est bien que les déplacements d'un centre à l'autre sont problématiques, voire même qu'il est difficile de les identifier comme des flux hiérarchiquement supérieurs. En ce sens, les auteurs soulignent que la mauvaise efficacité des transports ne serait pas tant due à l'organisation artisanale du secteur qu'à la structure même de l'espace urbain.

En effet, la ville de Bogotá est caractérisée par la conjonction de fortes densités résidentielles et de fortes densités communicationnelles - selon les catégories d'analyse de Bordreuil (1995) - sur une vaste partie de l'espace urbain (le centre étendu) et par l'absence d'axe structurant qui serait porté par un réseau de transport de masse. La multiplication des lignes de bus autorisées par le Secrétariat du Trafic et des Transports du District (STT) constitue une tentative pour répondre à

44 C'est ainsi que la question des transports est évoquée par l'opinion publique dans les années 1990.

une prodigieuse demande de près de 15 millions de déplacements quotidiens en 1996, dont 71% s'effectuent par bus et 19% par automobile individuelle (JICA-CHODAI CO. Ltd., 1996). Mais par là-même, la structure des mobilités génère une « isotropie focalisée » vers le centre étendu. Dans ces conditions, on obtient un principe morphogénétique de l'urbain où la centralité ne s'incarne ni dans un centre ni dans des pôles mais dans un conglomérat de pôles mal identifiés entre eux où sont localisées de manière dispersée les activités à caractère central. La crise des transports et la crise de la centralité sont bien les deux faces d'une même réalité, un développement urbain où le déplacement des activités n'est absolument pas contrôlé.

Cette configuration urbaine est aussi responsable de ce qui est perçu comme l'invasion de certains espaces par des activités non désirées, essentiellement commerciales (voir par exemple *El Tiempo*, « Los barrios frente al POT », 17 juin 2000). Selon la directrice du *gremio* des commerçants FENALCO pour le Nord de Bogotá, des conflits ont fréquemment lieu dans les quartiers de classe moyenne ou aisée du centre étendu, entre les commerçants et les résidents qui perçoivent le commerce comme un facteur de dégradation de leur espace de vie, hors des formes « organisées » du commerce que sont les centres commerciaux (entretien n°49). Associé nécessairement au transport collectif, le commerce engendrerait désordre, saleté et insécurité et ne serait donc pas compatible avec la tranquilité et « l'environnement sain » attendu d'un espace dédié à l'habitat. Les conflits (qui peuvent être violents[45]) portent également sur la diffusion d'activités dites « de haut impact » : des universités, des funérariums ou des établissements de santé dans le cas des espaces résidentiels de classe moyenne ou aisée ; ailleurs, des motels, des bars, des discothèques, etc... Autant d'activités à caractère central dont la localisation est perçue comme inadéquate avec la fonction résidentielle en raison des flux qu'elles génèrent. A Bogotá, les perceptions très aigues des impacts des activités renvoient tout autant aux représentations hygiénistes des classes moyennes et aisées qu'à l'incapacité des autorités à faire respecter des normes d'usage élémentaires, dans un contexte de mépris généralisé de la légalité.

Dès lors, la notion de zonage urbain bénéficie d'un crédit très important dans les milieux professionnels, mais aussi parmi la population, pour contenir les phénomènes d'invasion par les activités. Ces perceptions largement partagées parmi les élites urbaines, les classes moyennes et aussi, mais de manière moins prégnante, les classes populaires[46], sont à la base des discours apocalyptiques sur la centralité forgés par les planificateurs.

45 Récemment, le cas de l'assassinat d'un leader civique de l'arrondissement de Suba, qui s'était opposé à l'implantation de motels à proximité du centre de l'ancienne municipalité indépendante, a profondément marqué les esprits (voir *El Tiempo*, 20 juillet 2007).

46 Par exemple, la présence du commerce est plus globalement valorisée parmi les classes populaires.

La conception de la centralité qui est élaborée dans le POT à la fin des années 1990 hérite à la fois des débats politiques du moment, des approches économiques et urbanistiques répandues dans les milieux urbanistiques bogotains et des représentations dominantes de la société locale.

3. Les centralités dans le 1er POT (2000) : une vision urbanistique de l'équité territoriale

L'exercice de formulation du premier POT est alors lancé par le maire Peñalosa qui s'entoure d'une équipe d'architectes pour engager le processus de rénovation de la planification urbaine. Il est important de mentionner que cette équipe était au début très réduite, et ne disposait que d'un budget limité. Nous nous focalisons ici sur le traitement de la question de la centralité.

3.1. La faiblesse scientifique du diagnostic de la polycentralité

Le POT propose d'abord un état des lieux des centralités, qui se fonde sur un nouveau constat d'une « distribution déséquilibrée de l'activité économique » et qui tente une synthèse entre l'approche économique et l'approche urbanistique précédemment évoquées. Mais plutôt qu'une synthèse, il s'agirait d'une somme, tant la définition qui est donnée s'apparente à un catalogue, qui plus est confus :

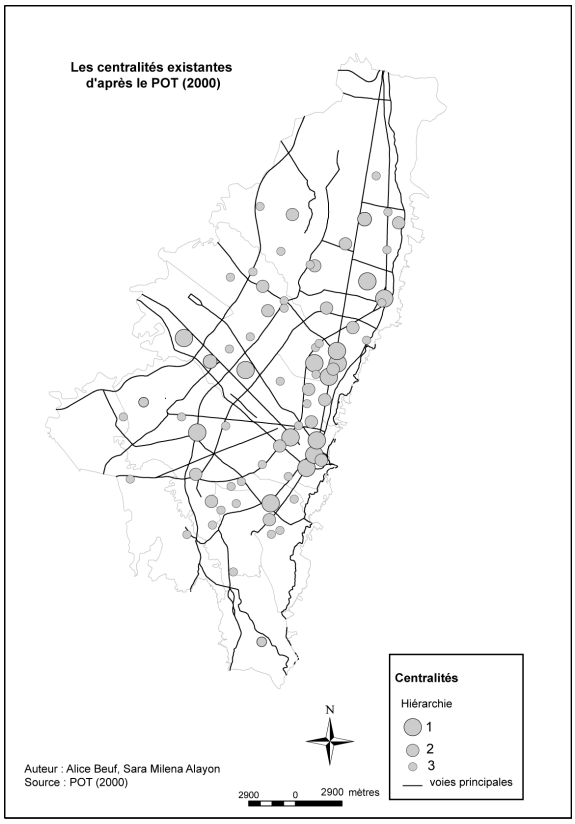
> « Malgré cette dispersion apparente, les activités urbaines sont situées de manière structurée dans un certain nombre de lieux qui concentrent les activités tertiaires de différentes hiérarchies, qui ont été appelés « centralités », un terme qui renvoie à la concentration d'emplois de haute hiérarchie et à leur caractère d'élément structurant, qui crée dans le même temps, des lieux de service pour les citoyens, des référents urbains, des lieux de concentration urbaine et de contact citadin, car ils peuvent acquérir une certaine signification à l'échelle urbaine (Molina, 1992 et 1999, CEDE-CCB Bogotá, 1998, pp. 84, 105, 125 et 139 ; Fondation Metropolis, 1998). »
>
> Alcaldía Mayor de Bogotá (2000), p.85.

Selon cette définition, chaque centralité doit présenter toutes les caractéristiques énumérées, ce qui empêche de penser des différences de fonction (économique, symbolique, sociale, politique) et des différences de type de polarisation, à l'image par exemple de l'opposition de Castells entre centralités de flux et centralités de lieux. Influencé par l'approche d'Alba, le commentaire distingue les centralités internes au centre étendu et les centralités périphériques. Mais cette

distinction disparaît dans la nouvelle classification qui est proposée et qui repose sur quatre critères : la présence d'éléments générateurs de centralité (critère d'Alba enrichi par d'autres « éléments générateurs » comme des opérations de rénovation urbaine ou des centres commerciaux[47]), le rang des activités économiques (critère de Molina), l'accessibilité, le degré de formation d'une structure de centre. Le dernier critère reste particulièrement flou. La conception de la centralité dans le POT est donc particulièrement confuse ; les réalités auxquelles elle renvoie sont de tous ordres. Néanmoins, le POT identifie trois niveaux hiérarchiques :

> « Les centralités de premier ordre possèdent des concentrations d'activités économiques de haut niveau, des avantages en terme d'accessibilité et une structure de centre. Celles de deuxième ordre sont des agglomérations d'établissements économiques, elles ont certains avantages en terme d'accessibilité urbaine ou locale et un début de formation d'une structure de centre. La troisième catégorie comprend des agglomérations d'établissements économiques de faible niveau, avec des avantages en terme d'accessibilité au niveau local, et aucune structure de centre ».
>
> Alcaldía Mayor de Bogotá (2000), p.86.

A partir de ces critères, est proposée une nouvelle classification des centralités existantes, que nous présentons dans la carte n°4.



Centralités de premier ordre	Centralités de deuxième ordre	Centralités de troisième ordre
Centre	Chapinero Sud (Rue. 45 – 53)	Las Aguas – Concordia – Egipto
Centre Traditionnel	Chapinero Nord (Rue. 63 a 72)	San Bernardo – Eduardo Santos
Chapinero	Chicó (Rue. 92 a 94)	Santafé – Samper Mendoza
Paloquemao	Ricaurte	Palermo – Santa Teresita – La Soledad
Avenue Chile (Rue 72)	Teusaquillo	Chapinero Occidental
Lago	Galerías	San Felipe
Centre Internationnal (La Merced y San Diego)	Toberín	Bellavista
Siete de Agosto	Prado Veraniego	Chicó Nord
Usaquén	Rionegro Iserra	Trinidad
Unicentro	Bulevar Niza	Normandía Occidental
Fontibón	Suba Centre	Modelia
Salitre	La Granja	La Esmeralda
Restrepo	Boyacá	Santa Bárbara Oriental
Plazas Las Américas	Veinte de Julio	San Cristóbal Nord
	Venecia	Verbenal
	Centre Commercial Ciudad Tunal	Chicó Reservé
		Gaitán
		Ciudad Jardín del Norte
		Rincón
		Aures
		Ferias
		Estrada
		Quirigua
		Florida Blanca
		Santa Isabel
		La Victoria
		Bello Horizonte
		Santander
		Bravo Páez
		Ciudad Kennedy
		Tunjuelito
		Santa Lucía
		Inglés
		Patio Bonito
		Ismael Perdomo
		San Francisco
		Santa Librada

Carte n°4 : Les centralités existantes d'après le POT (2000).
Source : Alcaldía Mayor de Bogotá (2000).

47 Leur rôle comme élément générateur de centralité est alors pensé sur le même mode que les places de marché.

Si la pensée de la centralité repose sur des arguments scientifiques contestables, il est cependant possible de dégager la vision de la ville qui ressort de cet exercice classificatoire :

- Bogotá est une grande métropole polycentrique, comme l'atteste le recensement de quatorze centralités de premier ordre.

- Ces centralités de premier ordre sont concentrées dans le centre étendu mais pas seulement. Par rapport au début des années 1990 (Molina, 1992), apparaissent dans le classement des centralités en position clairement périphérique : Fontibón, Plaza de Las Américas, Usaquén. Ce constat tend à insister sur la complexification de la polycentralité bogotaine.

- Il existe une multitude de centralités de deuxième et de troisième ordre, dispersées dans l'espace urbain, qui forment de petites agglomérations d'activités (commerciales essentiellement) dans les quartiers résidentiels, et notamment dans les périphéries populaires d'origine informelle (par exemple : Rincón de Suba, Aures, Tunjuelito, Santa Lucía, Patio Bonito, Perdomo, San Francisco, Santa Librada).

Sur la base de ce diagnostic, le POT va opérer un renversement des valeurs associées à la centralité, en passant d'une centralité perçue comme un problème à une centralité perçue comme une opportunité pour le développement urbain. En cela, il s'inscrit résolument dans une démarche de planification stratégique, même si les méthodes et les outils techniques et procéduraux s'en différencient. Il propose un modèle territorial qui reprend à son compte les principes désormais largement diffusés à l'échelle mondiale de « durabilité du développement urbain, équité sociale et élévation des niveaux de productivité urbaine » (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, p.9). La notion d'équité est au cœur de la conception d'un modèle polycentrique qui permettrait de rompre avec les « déséquilibres » de la structure urbaine.

3.2. Construire l'équité d'accès à la ville à partir de pièces et de centralités urbaines

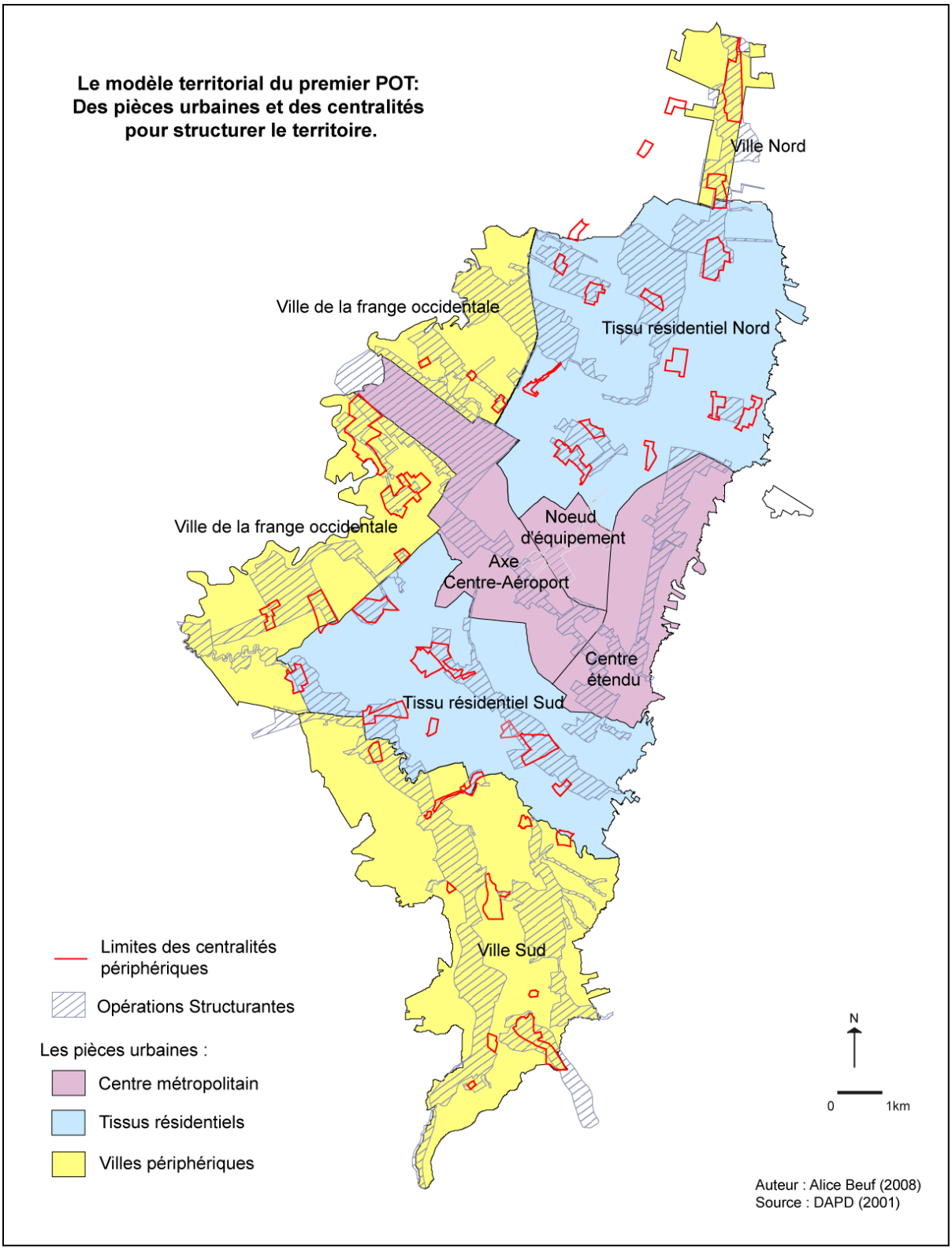
L'objectif principal du modèle d'aménagement du POT de 2000 est clair : renforcer des centralités distinctes de celle du centre traditionnel et rechercher un polycentrisme pour équilibrer le territoire et diminuer la dépendance des périphéries au centre. Pour cela, la base du POT est la construction d'une échelle intermédiaire entre l'échelle du quartier (« échelle locale ») et l'échelle de la ville (« échelle urbaine »), les seules considérées jusqu'alors par la planification. Il s'agirait

d'organiser différents aspects de la vie urbaine (comme l'offre de services, la mobilité, les zones d'activités, etc...) à une échelle dite « zonale » qui regrouperait tout un ensemble de quartiers. Dans une ville de plus de six millions d'habitants, cette « échelle zonale » correspondrait à des « bassins de vie » équivalents en population à des villes intermédiaires. Le modèle territorial se fonde alors sur la délimitation de plusieurs zones ou « pièces urbaines » à structurer autour de centralités urbaines.

En premier lieu, le POT identifie un centre métropolitain ou « ville centrale » à consolider, formé par le centre étendu (axe existant centre-nord), l'axe centre-aéroport en cours de consolidation et le nœud d'équipements métropolitains autour du Parc Simon Bolivar. Dans le cadre de l'entretien n°1, José Salazar, qui a participé à l'élaboration du premier POT, reconnaît que la constitution de ce centre métropolitain répondait à des objectifs d'efficacité urbaine, en particulier en ce qui concerne l'amélioration de l'accessibilité à l'emploi :

> « Dans les premiers travaux, nous appelions ce centre « ville centrale ». Cette « ville centrale » était une zone dense avec une combinaison d'activités comme l'on peut trouver à Paris, à Manhattan, à une échelle plus réduite ici. C'était une structure urbaine où les gens se déplacent le plus fréquemment à pied ou en transport collectif. Nous percevions que l'axe vers l'aéroport allait constituer le futur de Bogotá. Dans la zone Nord, il y avait un problème de place pour l'implantation d'activités d'échelle métropolitaine : nous pensions alors que l'axe vers l'Occident aurait pu les abriter. C'est ainsi que nous avons défini le centre métropolitain en forme de L vers le Nord et vers l'Ouest. De plus, l'axe vers l'Occident est beaucoup plus accessible pour les populations nombreuses vivant au Sud. Nous souhaitions renforcer le L du centre métropolitain. Comme la majorité des emplois étaient au Nord, loin des secteurs populaires, nous souhaitions les déplacer vers l'axe occidental pour améliorer l'accessibilité des activités métropolitaines auprès des couches populaires ».

Les tissus résidentiels au sud et au nord de cette ville « centrale » ainsi que les périphéries nord, sud et ouest (« ville nord », « ville sud » et « ville de la frange occidentale ») forment les espaces jusqu'alors fortement dépendant du centre qu'il s'agit de structurer autour de nouvelles centralités. Ces centralités correspondraient à la consolidation de phénomènes existants, les petites agglomérations commerciales qui ont émergé spontanément dans les zones résidentielles sur le modèle décrit par Alba, ou bien à la création ex-nihilo de nouveaux référents urbains. Les centralités telles qu'elles sont conçues dans le premier POT doivent présenter une « équidistance avec les différents secteurs qu'elles desservent, ce qui permet la planification d'une zone urbaine équilibrée et fonctionnelle pour faciliter l'accès aux services urbains » (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, p.9).



Carte n°5 : Le modèle territorial du premier POT
Source : SDP

D'après José Salazar (entretien n°1), la planification de centralités dans les périphéries était envisagée à partir de critères d'accès aux services urbains, étrangers aux logiques marchandes :

> « Nous souhaitions créer des centres différents de la « ville centrale ». Dans les quartiers périphériques, nous souhaitions implanter des services là où l'on observait des agglomérations commerciales de nature centrale : il s'agissait d'identifier les agglomérations commerciales existantes et de les renforcer en implantant ce que l'on pouvait, c'est-à-dire les services. En plus, nous voulions développer des projets d'espaces publics, par exemple la création de places de caractère civique là où l'on voulait renforcer des centralités et pourquoi pas y implanter également une mairie d'arrondissement. Pour renforcer les centralités, il fallait également améliorer la mobilité dans les zones environnantes. C'était une adaptation du modèle des « Villes dans la ville ». Un essai pour utiliser ce qui existait déjà et définir des actions que l'on était capable de réaliser. Dans les zones les plus pauvres, il n'y a aucune activité économique génératrice d'emplois. Les nouvelles centralités dans les quartiers populaires devaient donc attirer des emplois à l'aide de politiques fortes. Comme l'aire de marché est insuffisante car les populations ont des revenus faibles, nous pensions créer des centralités de services et non des centralités commerciales. C'est un modèle qui entendait renforcer l'existant et utiliser les ressources disponibles et se basait sur la théorie qui entendait rapprocher les services de la population ».

En revendiquant l'héritage du modèle des « Villes dans la ville », mais aussi en s'inscrivant dans la continuité de celui des « aires de nouvelles centralités » (Alba, 2000), les planificateurs-architectes ont procédé à un découpage de la ville en morceaux de dimensions équivalentes, dans lesquels ils ont identifié des lieux susceptibles de former des centralités urbaines. Ils se sont donc en fait surtout inspirés du modèle de Cristaller pour identifier des points d'offre de service, distribués de manière régulière dans l'espace urbain et autour desquels graviteraient les populations. Ce nouvel ordre spatial devait couvrir l'ensemble du territoire urbain, avec comme priorité la consolidation de centralités d'échelle zonale dans les périphéries (tableau n°6). Il s'agissait d'amener les emplois dans des quartiers pauvres et d'améliorer l'accessibilité à des centralités d'échelle zonale grâce à la voirie secondaire. En cela, le souci d'intégration des espaces périphériques marginaux et d'équité territoriale est manifeste.

Ce projet territorial est prévu pour être exécuté à travers la figure des Opérations Structurantes, qui sont définies comme « un mécanisme de gestion qui permettra de réaliser des projets intégraux dans des zones stratégiques délimitées ». Le District devait y agir comme coordinateur des projets publics, promoteur des projets publics / privés et interlocuteur des communautés des zones concernées. Grâce aux Opérations Structurantes, les centralités proposées devaient donc constituer des zones d'intervention prioritaire qui auraient canalisé les investissements privés immobiliers et/ou économiques vers les objectifs publics du modèle territorial.

Dénomination	Classification	Pièce Urbaine	Type d'intervention
Centralités d'échelle urbaine			
1. Unicentro – Santa Bárbara	Existante	Tissu résidentiel nord	Requalification
2. Las Ferias – Bonanza	Existante	Tissu résidentiel nord	Requalification
3. Plaza de las Américas	Existante	Tissu résidentiel sud	Requalification
4. El Restrepo	Existante	Tissu résidentiel sud	Requalification
5. Fontibón – Regional	Nouvelle	Bord occidental	Développement
Centralités d'échelle zonale			
6. Aeropuerto Guaymaral	Nouvelle	Ville Nord	Développement
7. Toberín – La Paz	Existante	Tissu résidentiel nord	Reconversion et requalification
8. Carabineros – La Colina Campestre	Nouvelle	Tissu résidentiel nord	Développement
9. Suba – Tibabuyes	Nouvelle	Tissu résidentiel nord	Développement
10. Alamos – Engativá	Nouvelle	Bord occidental	Développement
11. Américas – Corabastos	Nouvelle	Tissu résidentiel sud	Reconversion et développement
12. El Porvenir	Nouvelle	Bord occidental	Développement
13. Las Delicias	Nouvelle	Tissu résidentiel sud	Développement
14. Santa Lucía – Tunal	Existante	Tissu résidentiel sud	Requalification
15. La Victoria	Existante	Ville Sud	Requalification
16. Danubio	Nouvelle	Ville Sud	Développement
17. Nuevo Usme	Nouvelle	Ville Sud	Développement
Centralités d'échelle zonale secondaires			
18. La Paz	Existante	Ville Nord	Requalification
19. Prado Veraniego	Existante	Tissu résidentiel nord	Requalification
20. Rionegro	Existante	Tissu résidentiel nord	Requalification
21. Arrayanes	Nouvelle	Ville Nord	Développement
22. Las Mercedes	Nouvelle	Ville Nord	Développement
23. Centre de Suba	Existante	Tissu résidentiel nord	Requalification
24. Quirigua	Existante	Tissu résidentiel nord	Requalification
25. Garcés Navas	Existante	Bord occidental	Requalification
26. Centre d'Engativá	Existante	Bord occidental	Requalification
27. Centre de Fontibón	Existante	Bord occidental	Requalification
28. Santafé del Tintal	Nouvelle	Bord occidental	Développement
29. Carvajal	Existente	Tissu résidentiel sud	Recualificación
30. Santander	Existante	Tissu résidentiel sud	Requalification
31. Veinte de Julio	Existante	Tissu résidentiel sud	Requalification
32. El Recreo	Nouvelle	Bord occidental	Développement
33. Centre de Bosa	Existante	Bord occidental	Requalification
34. Venecia	Existante	Tissu résidentiel sud	Requalification
35. San Carlos	Nouvelle	Ville Sud	Développement
36. El Ensueño	Nouvelle	Ville Sud	Développement
37. San Francisco	Nouvelle	Ville Sud	Développement
38. Casa de Teja	Nouvelle	Ville Sud	Développement
39. Alfonso López	Nouvelle	Ville Sud	Développement
40. Centre d'Usme	Existante	Ville Sud	Requalification
Nœuds de services régionaux			
41. Porte Nord – Paseo Los Libertadores	Existante	Ville Nord	Requalification
42. Porte Occident – Avenue Centenario	Existante	Bord occidental	Requalification
43. Porte Sud – Autoroute El Llano	Nouvelle	Ville Sud	Développement

Tableau n° 6 : Caractérisation des centralités du POT (2000)
Source : Alcaldía Mayor de Bogotá (2000).

Le tableau ci-dessous mentionne, en gras et entre crochets, les centralités qui correspondent à chaque opération (tableau n°7). Les Opérations sont détaillées dans les *Cuadernos del POT* (DAPD, 2001), qui présentent pour chacune d'elles un diagnostic territorial, ainsi que la programmation des projets. Malgré la diversité des objectifs poursuivis par chaque Opération, les interventions prévues sont essentiellement de nature urbanistique. Dans la plupart des cas, il s'agit d'améliorer la connectivité de la zone avec le reste de la ville, de construire espaces publics et équipements et de réaliser des infrastructures pour préserver l'environnement (récupération des zones humides, canalisation des rivières, délimitation des réserves forestières). Pour certaines opérations, est

pensée une coordination entre plusieurs instruments de planification : plans partiels, plans directeurs sectoriels, plans de régularisation et de gestion d'équipements d'échelle urbaine. L'objectif affiché est d'organiser les territoires et d'en rationaliser les usages afin de créer un effet levier pour attirer les investissements privés. Ce faisant, la consolidation ou la création de nouvelles centralités ne font pas l'objet de politiques spécifiques mais s'inscrivent dans des opérations aux périmètres plus vastes.

Opérations de configuration du centre metropolitain	**Opérations de qualification de zones consolidées**	**Opérations d'expansion programmée**	**Opérations d'intégration des zones de développement incomplet**	**Opérations d'intégration régionale**
1. Anneau d'Innovation Axe Occident 2. Bord du centre traditionnel 3. Parc Simon Bolivar 4. Aéroport Eldorado 5. Chapinero 6. Centre Entrepreunarial Avenue Chile – Rue 100	1. Río Fucha / Ave. Primero de Mayo **[3, 4, 31]** 2. Suba-Tibabuyes **[9, 22, 23]** 3. Santa Barbara – Country **[1]** 4. Las Ferias/ Boyacá **[2]**	1. Tintal-Corabastos **[11, 12, 28, 32, 33]** 2. Colina Campestre **[8, 19]**	1. Río Tunjuelo, Ciudad Sur **[13, 14, 16, 36]** 2. Entrenubes **[15, 16, 17, 35, 39]** 3. Juan Amarillo 4. Jaboque-Engativá **[10, 26]**	1. Autoroute Nord **[41, 6, 7, 18]** 2. Fontibón **[42, 5, 27]** 3. Porte des Llanos **[43 ; 17, 40]**

Tableau n°7 : Le POT (2000) : Les Opérations Structurantes et les centralités associées.
Source : DAPD (2001).

3.3. Une conception de la centralité critiquée

Ce projet de planification de centralités urbaines fondée sur la notion d'équité repose sur d'importantes faiblesses, tant au niveau conceptuel qu'au niveau opérationnel. Les principales critiques viennent d'économistes urbains pour qui le projet territorial est complètement déconnecté des dynamiques socioéconomiques de la ville, ce qui le condamne à n'être qu'un beau discours. De nos entretiens avec des économistes reconnus dans le champ des études urbaines à Bogotá, il ressort que le modèle de centralité du POT est basé sur une méthodologie non rigoureuse (entretiens n°2 et n°4). D'après Humberto Molina, le principal outil sur lequel se sont appuyés les planificateurs est une une zonification des usages du sol du Département National de Planification destinée à l'élaboration de la stratification socio-spatiale (entretien n°2). Cette zonification se base sur une classification des usages du sol qui ne fait pas système, en raison des

nombreuses possibilités de chevauchement des catégories[48]. A partir de cette classification, les planificateurs ont examiné quelles étaient les concentrations d'îlots avec des activités commerciales, mixtes et économiques pour identifier les centralités. Dès lors, et selon le propre commentaire d'Alba (entretien n°3), « le modèle de centralité du premier POT est un reflet de la réalité concernant la localisation des établissements de commerce et de service, mais non un reflet de la réalité de l'emploi. Il avait pour but de renforcer l'existant ». Dans ces conditions, certaines concentrations d'activités spécialisées ne demandant pas une importante main d'œuvre ont pu être identifiées comme des centralités par le POT. Les délimitations sont aussi très discutables, comme dans le cas de la centralité Delicias Ensueño, impossible à localiser sur le terrain. Par ailleurs, il n'y a aucune considération de l'importance de chaque centre en fonction de la nature des activités que l'on y trouve. Les notions de hiérarchie et de polarisation sont remplacées par l'attribution d'une échelle, urbaine ou zonale, aux centralités et par le principe d'équidistance, sur lequel repose la recherche d'équité. La seule identification de centralités « existantes » ou « nouvelles » est insuffisante pour concevoir des politiques adaptées à la diversité des situations et donner réalité à un projet fondé sur l'équité. C'est justement ce dernier point que critiquent particulièrement les économistes, qui mettent en évidence une confusion entre une approche normative et une approche positive.

De plus, si l'on se place seulement du côté de l'approche normative, l'identification de centralités a pour objectif d'améliorer l'accessibilité aux ressources urbaines pour les populations des quartiers périphériques. Or, la recherche de l'accessibilité ne peut être fondée sur des arguments uniquement théoriques comme le modèle gravitationnel. Elle doit être ancrée dans les pratiques citadines des espaces urbains, les habitudes et les possibilités effectives de déplacement des individus. Dans cette perspective, il faut signaler que l'échelle zonale ne correspond à aucune réalité des mobilités quotidiennes à Bogotá. Elle est par exemple plus vaste que les aires de marché des commerces. D'après Molina, les périphéries populaires ont en effet une connectivité entre elles très mauvaise, comme par exemple entre Usme et Ciudad Bolivar dans la « ville sud » (entretien n°2). Il existe de nombreuses discontinuités qui empêchent l'unification des aires de marché à une échelle supérieure à celle du quartier, ce qui condamne l'ambition d'organiser les territoires du quotidien dans le cadre d'une « échelle zonale »[49]. L'échelle zonale ne correspond pas non plus aux bassins d'emplois dans la mesure où, à Bogotá, le marché formel du travail est relativement unifié en termes spatiaux (malgré les processus d'exclusion sociale qui le

48 Il y avait 12 catégories parmi lesquelles : résidentiel de basse densité, résidentiel de haute densité, exclusivement résidentiel, industriel, dégradé, prédominant commercial, pauvreté, activités mixtes, activités économiques.

49 La carte n°3 donne une première image de l'importance des discontinuités observées dans les périphéries.

caractérisent)[50]. L'unification du marché du travail a d'ailleurs était renforcée par l'ouverture économique et la loi 50 de 1990 qui met en place la flexibilisation des contrats de travail : la généralisation des contrats de courte durée et l'incertitude sur l'avenir qui en découle conduisent les ménages à privilégier la stabilité dans le logement au détriment de la proximité avec le lieu d'emploi, très changeant et donc peu sûr. Aussi la mobilité quotidienne des Bogotains croît-elle de manière importante à partir de 1990. Pour Oscar Alfonso, cette nouvelle réalité macroéconomique et ses effets sur les transformations des pratiques de l'espace urbain, empêchent désormais la planification urbaine d'articuler les lieux de résidence et les lieux d'emploi (entretien n°4). Le modèle des « Villes dans la ville » n'est plus pertinent à Bogotá et malgré un héritage revendiqué, le POT est conçu selon des principes radicalement différents.

Enfin, les opérations structurantes comme principal instrument d'intervention dans le premier POT ont seulement été identifiées comme des lieux potentiels. Elles n'ont pas été dotées de structure de gestion spécifique, ce qui a limité leur mise en œuvre (Secretaría Distrital de Planeación, 2006, p. 192). Dès lors, deux principales critiques leur sont faites. Dans la majorité des cas, c'est la norme qui constitue finalement le seul mécanisme d'exécution. L'effet de levier pour le développement local dépend en définitive de l'initiative privée, qui n'est guère intéressée à investir dans les secteurs populaires correspondant aux opérations structurantes périphériques. En ce sens, le POT est un échec car il ne permet pas de dépasser la logique normative de la planification urbaine. D'autre part, durant le mandat d'Enrique Peñalosa, des projets de grand impact ont été réalisés dans le périmètre de certaines opérations, comme par exemple les bibliothèques Virgilio Barco et Tintal respectivement dans le Parc Simon Bolivar et dans la zone d'expansion du Tintal. Ces grands équipements ont fait l'objet d'un plan de régularisation pour la construction des espaces publics adjacents. Mais mis à part cet aspect, l'articulation des équipements avec les opérations structurantes dans leur intégralité n'a pas été pas pensée.

En outre, et c'est l'aspect qui est le plus critiqué, la planification du système de transport de masse Transmilenio ainsi que celle des centres administratifs CADE et SUPERCADE n'a absolument pas tenu compte du modèle de centralités du POT et a été menée selon des logiques purement sectorielles (voir carte n°13). Salué au niveau international comme un modèle innovant qui a permis de relever le défi de la mobilité dans une grande ville du Sud (Gil Beuf, 2007), le Transmilenio est la transformation la plus visible de Bogotá au début des années 2000 et de ce fait, a un impact important sur le changement de perception des citadins à leur ville. Pourtant, planification des transports et planification urbaine sont totalement déconnectées : l'entreprise TRANSMILENIO S.A. suit son propre schéma directeur *(Plan Marco)*. Comme nous l'a précisé le

50 Le marché du travail informel est quand à lui bien plus segmenté au niveau spatial.

gérent de l'entreprise Transmilenio, la localisation et la priorisation des lignes et des stations de Transmilenio sont décidées en fonction des matrices origines-destinations établies par l'enquête JICA-CHODAI CO. Ltd. (1996), c'est-à-dire en fonction de la structure de la mobilité existante et non en fonction du modèle territorial souhaité qui réorienterait les mobilités (entretien n°33). Bénéficiant d'une intense promotion tant locale qu'internationale, le *Transmilenio* fait l'objet de nombreuses études, dans leur grande majorité économiques. Elles soulignent les gains de productivité urbaine que rend possible l'amélioration des temps de trajets entre espaces résidentiels et zones d'emplois, mais ne pensent pas les impacts territoriaux de ce nouveau système de transport de masse. La planification urbaine et la planification des transports ne sont donc pas articulées dans le cadre du premier POT, en partie en raison de la faiblesse conceptuelle dans ce domaine, et en partie en raison de la faible tradition de coopération interinstitutionnelle. De même, la planification de grands centres administratifs dans les quartiers périphériques (CADE et SUPERCADE) a été menée davantage selon des critères d'opportunités foncières, notamment en utilisant les terrains achetés pour la construction des terminaux de *Transmilenio,* plus qu'en fonction des centralités projetées dans le POT : cet aspect sera développé dans le chapitre 4 (voir note 132).

Dans le modèle territorial du POT, la planification de centralités d'échelle zonale est fondée sur le principe d'équité territoriale (Bret, 2004) : ces dernières sont localisées sur l'ensemble du territoire urbain, y compris dans les espaces périphériques marginaux. L'objectif explicite est d'améliorer l'accessibilité aux services urbains et dans une moindre mesure, à l'emploi. Il s'agit aussi de qualifier les périphéries en les dotant de lieux qui auraient formé de nouveaux référents urbains dans ces espaces urbanistiquement déficients. Mais en terme opérationnel, l'équité n'est pensée que comme intégration physique des territoires (construction d'infrastructures et d'espaces publics) alors même que les investissements privés et publics de grande ampleur ne se donnent pas dans les espaces prioritaires que sont les centralités. Le premier POT propose alors un modèle territorial fondé sur l'équité, mais une équité urbanistique déconnectée des dynamiques économiques et sociales, dont les logiques inégalitaires se trouvent dès lors confortées.

Pour mieux comprendre cette approche, il faut se référer à la conception d'Enrique Peñalosa, qui est résumée dans le discours « La ciudad y la igualdad » (décembre 2002) : l'égalité entre les citoyens doit être recherchée dans la qualité de vie, puisque les inégalités socio-économiques sont indépassables et n'ont pas vocation à l'être dans le modèle néolibéral. « Dans notre modèle, plus que la distribution des revenus, ce qui importe est la distribution de la qualité de vie » (p.3). Dès lors, la priorité doit être donnée à la construction d'espaces publics de qualité, de parcs ainsi qu'à

la promotion du transport collectif avec le Transmilenio. Leur caractère public, et donc leur accès supposé universel, est perçu comme un élément de redistribution du bien-être dans la ville dont peuvent jouir les citadins les plus démunis. « L'espace public de qualité commence au moins à compenser nos énormes inégalités. De plus, il témoigne du respect pour l'être humain. […] Une voie piétonne ou un parc peuvent apporter plus de satisfaction que des hausses significatives des niveaux de consommation individuels » (p.10). Cette perspective est au cœur de la politique bogotaine des espaces publics, qui a permis la transformation des paysages urbains et a été auréolée à travers le monde pour son originalité (Martin & *al.*, 2007). Néanmoins, ses détracteurs critiquent une approche qui en reste à la sphère du visible et ne prend pas en compte les dynamiques sociales et économiques.

4. La révision du POT (2003) ou la revanche de la compétitivité

Avec le retour à la mairie de Bogotá d'Antanas Mockus, un universitaire indépendant, l'équipe dirigeante du DAPD est renouvelée. La nouvelle directrice, Carmenza Saldías, présente une trajectoire professionnelle dans le domaine de l'économie urbaine et régionale, et non dans l'urbanisme comme ses prédécesseurs. Très charismatique, elle introduit une nouvelle vision de l'aménagement territorial, qui doit être mis au service du développement économique en contrepartie de l'instauration de fortes régulations des opérations urbanistiques d'initiative privée. Elle fait porter l'accent sur la nécessité de développer la politique foncière, afin d'accroître les recettes fiscales de la ville pour financer le développement urbain, comme elle nous l'a commenté au cours de l'entretien n°10 :

> « Quand j'arrive au DAPD, je trouve qu'il y a un POT mais qui ne contient pas de réflexion économique. Il n'y a rien d'autre qu'une vision urbano-urbanistique. José Antonio Acebillo, un urbaniste espagnol qui a été conseiller de la mairie de Barcelone, dit que ce type de planification n'est qu'un paysagisme épidermique : ce n'est pas de l'aménagement. La variable critique de l'aménagement territorial, c'est l'économie. Qu'est-ce que je vais faire payer pour permettre de faire quoi ? C'est comme cela que tu vas pouvoir contrôler les appétits. L'aménagement ce n'est pas que les rues demeurent droites, c'est que la rente que produisent les mouvements d'activités d'une rue plus efficacement organisée puissent se redistribuer par secteurs sociaux, par secteurs d'activité. Ce n'est pas qu'il existe des parcs, mais que le parc permette la valorisation du voisinage et donc contribue à l'augmentation des recettes de l'impôt foncier. Et que, ainsi, tu puisses faire plus d'ouvrages, plus d'interventions urbanistiques. Le POT de 2000 de Peñalosa correspondait à 500 articles, tous de bonnes intentions. Mais aucun des instruments qui étaient prévus ne permettait de financer réellement

> le développement. Du coup, on espérait privatiser, une nouvelle fois, l'entreprise d'énergie pour financer le développement[51]. Dans les interventions urbanistiques qui avaient été réalisées, et dans les décisions concernant les normes urbanistiques, il n'y avait pas non plus de considération de l'impact urbain engendré. »

L'auto-financement du développement urbain doit être atteint en s'appuyant sur les instruments prévus par la loi 388 de 1997, mais non appliqués jusqu'alors. Cette nouvelle perspective, seulement trois ans après l'adoption du POT, conduit à un tournant dans la planification urbaine de Bogotá, qui se manifeste par une réorganisation politique et administrative du District. Connue comme la « réforme administrative » de 2005, cette réorganisation du District implique la transformation de plusieurs institutions, dont les compétences sont redéfinies. C'est ainsi que le Département Administratif de Planification du District (DAPD) devient le Secrétariat de Planification du District (SDP), qui a un pouvoir de décision et des capacités opérationnelles plus importantes.

Mais il ne s'agit pas seulement de renforcer la capacité d'action du District sur son territoire. La redéfinition des objectifs de l'aménagement territorial induit des ajustements dans le projet territorial et donc une révision du POT. Cette révision revient, de fait, à la formulation d'un nouveau plan.

4.1. L'échelle régionale, nouvelle référence de l'aménagement territorial

Avec la meilleure prise en compte de l'économie, un des motifs principaux de la révision est l'introduction de la dimension régionale, qui se traduit par le passage d'un « modèle fermé à un modèle ouvert » d'aménagement (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, art. 2). Un modèle ouvert, car le District est pensé comme nœud principal d'un « réseau de villes » qui s'étendrait à l'ensemble de la région Bogotá-Cundinamarca (voir plan n°11).

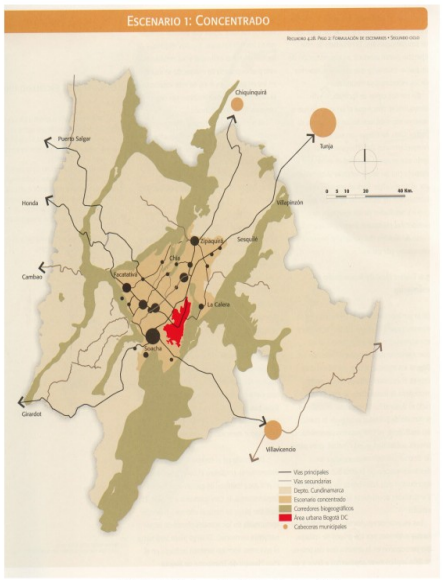
Cette vision de la réalité régionale est issue des travaux de la table-ronde de planification régionale Bogotá – Cundinamarca : cette dernière n'est pas une institution officielle[52] mais un espace de débat, de réflexion et de concertation sur l'aménagement territorial régional, mis en place en 2001 à l'initiative du maire de Bogotá (Antanas Mockus), du gouverneur du Cundinamarca et du

51 La première phase de la mise en place du système de transport de masse Transmilenio a été financée par la vente de l'entreprise d'énergie de Bogotá.

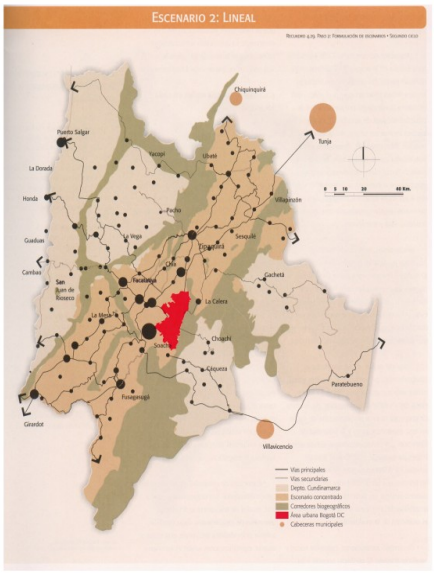
52 En raison du principe de l'autonomie municipale sur la politique d'aménagement territorial, les départements et les institutions supra-municipales *ad hoc* ne peuvent que donner de grandes orientations et faciliter la concertation entre municipalités.

Directeur de la Corporation Autonome Régionale du Cundinamarca (CAR). Son objectif initial est de développer les liens de coopération entre les acteurs étatiques et de promouvoir le développement économique et social au niveau régional. Le Centre des Nations Unies pour le Développement (UNCRD) ainsi que le gouvernement national, par l'intermédiaire du Département National de Planification, ont été invités à participer aux travaux de la table-ronde.

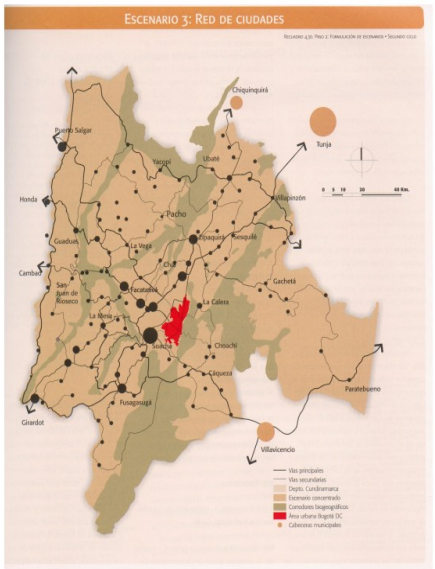
Prospective territoriale pour la région Bogotá-Cundinamarca



Scénario 1 : modèle concentré



Scénario 2 : modèle linéaire



Scénario 3 : modèle déconcentré

routes principales
routes secondaires
Cundinamarca : espaces ruraux peu développés
Cundinamarca : espaces ruraux développés
"Corridors biogéographiques"
Aire urbaine de Bogotá DC
Autres centres urbains

Source : MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, UNCRD & UNDESA (2005), De las ciudades a las regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá- Cundinamarca, Bogotá : Mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca / United Nations Center for Regional Development (UNCRD), volume 1, p.147, 149 et 151.

Plan n°11 : Prospective territoriale pour la région Bogotá-Cundinamarca

C'est dans ce nouvel espace que se construit une vision pour la ville de Bogotá fondée sur un principe de solidarité avec les autres municipalités de la région. Les enjeux pour Bogotá d'un tel modèle d'aménagement régional sont multiples. En premier lieu, il s'agit de limiter la tendance à la conurbation entre Bogotá et les municipalités de la Savane en soutenant le transfert d'activités et d'équipements vers des centres urbains d'importance régionale qui pourraient accueillir une partie de la croissance démographique future de la capitale. L'objectif est d'éviter la formation d'une mégapole ingérable. En second lieu, un aménagement concerté à l'échelle régionale, sur la base d'accords inter-municipaux équitables et non dominés par le District, permettrait le développement de projets pour garantir la sécurité alimentaire et l'approvisionnement en eau de la capitale. Enfin, le modèle déconcentré repose sur la volonté de freiner la tendance à la stagnation ou au dépeuplement des espaces ruraux. L'enjeu stratégique est ici de lutter par une politique d'occupation du territoire régional contre la présence des groupes armés illégaux localisés dans les espaces ruraux peu développés, proches de la capitale. A l'époque, de nombreuses cartes sont produites qui montrent Bogotá encerclée par plusieurs fronts des FARC et par des bastions paramilitaires ainsi que les routes empruntées par les acteurs armés illégaux, qui passent par ces mêmes espaces délaissés[53].

Pour Carmenza Saldías, le modèle déconcentré est le seul à même de garantir l'équité territoriale à long terme, car Bogotá ne sera pas en mesure d'offrir emplois, services et équipements aux nouvelles populations attendues et notamment aux populations en situation de grande précarité comme les déplacés du conflit armé, ce qui accentuera la formation de grandes poches de pauvreté autour de la capitale à l'image des processus observés à Soacha[54]. Mais, selon elle, la mise en œuvre de ce modèle suppose de changer les représentations dominantes des rapports villes-campagnes, restées marquées par l'idéologie de Currie de promotion des villes comme moteur du développement. Cette conception empêcherait de penser au niveau national un développement des campagnes autrement que sous des logiques extractives ou latifundiaires, c'est-à-dire des logiques contraires au peuplement dense des campagnes par une petite et moyenne paysannerie. Aussi le modèle déconcentré se heurte-t-il aux intérêts des élites politiques et économiques, qui favorisent les dynamiques vers la concentration, et entre-t-il en contradiction avec la politique centraliste du gouvernement national[55]. Dans la mesure où la table-ronde de planification

53 L'échec des accords de paix du Caguan en 2002 entre les FARC et le gouvernement national marque un regain de violence dans le pays, avec un renforcement de la guérilla sur une grande partie du territoire. Voir par exemple : MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, UNCRD & UNDESA (2005), p. 122.

54 En 2004, le DAPD publie un rapport qui établit la présence de 558.140 personnes déplacées dans la capitale colombienne (DAPD, *El desplazamiento en Bogotá. Una realidad que clama atención*).

55 Par exemple, les promoteurs ne sont pas intéressés par des projets immobiliers dans des villes secondaires, éloignées de Bogotá. La rentabilité de la construction de grands projets de logement dans le périmètre urbain du District ou bien dans la Savane de Bogotá, est bien supérieure. Le modèle déconcentré présente une critique de

régionale n'est pas institutionnalisée et où les départements en Colombie ont seulement vocation à orienter les politiques d'aménagement menées par les municipalités autonomes, le modèle d'aménagement régional reste seulement un référent conceptuel, sans aucune forme de mise en oeuvre[56]. Mais il influence la conception du nouveau modèle urbain du District Capital.

4.2. Un réseau de centralités dans la ville

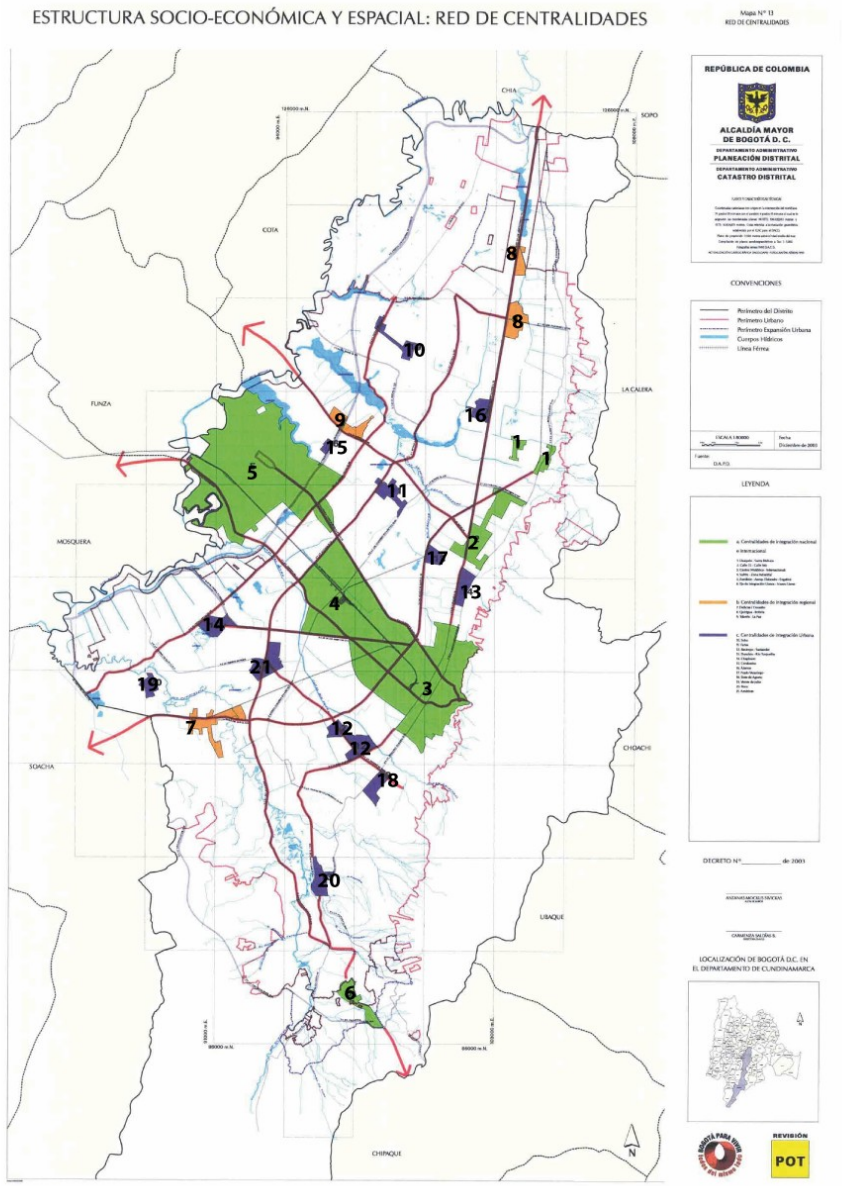
La révision du POT est également justifiée par la nécessité de mieux prendre en compte l'organisation spatiale intra-urbaine[57]. Sans grand changement par rapport au POT de 2000, le modèle de ville est fondé sur trois principes de base (art. 16) : la protection de l'environnement, l'optimisation des infrastructures pour la mobilité et les services publics et sociaux et l'intégration socio-économique et spatiale. Les objectifs de compétitivité et d'équité sont inclus dans les deux derniers principes. L'optimisation des infrastructures doit améliorer l'efficacité de la base productive mais aussi permettre un meilleur accès aux ressources urbaines pour tous. De même, l'intégration est pensée dans ses dimensions économiques (intégration aux marchés et à la mondialisation) mais aussi socio-territoriales (intégration urbaine des quartiers marginalisés). La nouveauté de la révision du POT réside dans la conceptualisation de trois « structures superposées et interdépendantes » (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, art. 23, p. 48) :

- la « structure écologique principale », qui garantit la durabilité du développement urbain et constitue le premier principe de régulation, devant primer sur toute autre considération.
- la « structure fonctionnelle et de services », composée des « systèmes » de mobilité, espaces publics, équipements et services publics domiciliaires. Elle correspond aux facteurs des économies d'agglomération du système urbain.
- la « structure socio-économique et spatiale », basée sur « un réseau de centralités » urbaines qui répond au « réseau de villes » à l'échelle régionale.

l'absence de vision à long terme de ce type de pratiques, qui participent du processus de conurbation. Mais aucune forme de régulation n'est possible à l'échelle régionale en raison de l'autonomie des municipalités, qui, moins puissantes, gèrent les « appétits » des promoteurs avec opportunisme et dans les limites strictes de leur territoire. Voir conclusion du chapitre 5.

56 Ses détracteurs critiquent le gaspillage des fonds publics (réalisation de nombreuses études, publications) auquel il a donné lieu en sachant qu'il ne pourrait pas être suivi par l'établissement d'une politique audacieuse d'aménagement territorial à l'échelle régionale.

57 La révision POT est actée par le Décret 469 de 2003. Le Décret 190 de 2004 établit la compilation des Décrets 619 de 2000 (premier POT) et 469 de 2003.



Structure socioéconomique et spatiale : Réseau de centralités

Centralités d'intégration nationale et internationale
existantes :
1. Usaquen Santa Barbara (E)
2. Calle 72 - Calle 100 (E)
3. Centre historique - international (E)
4. Salitre - Zone industrielle (E)
5. Fontibón - Aéroport Eldorado - Engativá
nouvelle :
6. Axe d'intégration des Llanos - Nouveau Usme

Centralités d'intégration régionale
existantes :
7. Delicias - Ensueño
8. Toberín - La Paz
nouvelle :
9. Quirigua - Bolivia

Centralités d'intégration urbaine
existantes :
10. Suba
11. Ferias
12. Restrepo - Santander
13. Chapinero
14. Corabastos
15. Alamos
16. Prado Veraniego
17. Siete de Agosto
18. Veinte de Julio
19. Bosa
nouvelle :
20. Danubio - Río Tunjuelo

Source : Cartographie du POT, DAPD (2003).

Plan n°12 : Le modèle territorial du POT révisé. Structure socio-économique et spatiale et réseau de centralités urbaines.

Pour la nouvelle équipe de la révision du POT, la dimension systémique, insuffisamment prise en compte jusque-là, est primordiale pour comprendre le fonctionnement urbain. La perception des enjeux des centralités reste identique d'un POT à l'autre, mais l'approfondissement de la conception des centralités serait le premier pas vers une planification moins utopique, plus ancrée dans les réalités territoriales. De nouvelles centralités sont alors identifiées sur la base d'un ensemble plus complet de critères : localisation des activités et des services de base, densités de population et données du trafic.

Cette perspective ouvre la possibilité de penser des centralités aux fonctions différentes, voire même complémentaires, et qui peuvent être planifiées selon des directives spécifiques à chacune d'elles. C'est ce que tente le POT dans son article 24, qui précise les « fonctions des centralités dans la stratégie d'aménagement du District Capital. » Les fonctions établies sont très diverses, par exemple : la promotion de services globaux (Usaquén – Santa Barbara, Avenue Chile – Rue 100), la localisation d'équipements d'échelle urbaine (Suba, Las Ferias, Restrepo – Santander), la constitution de centralités spécialisées comme une grande plateforme pour l'exportation (Fontibón – Aéroport Eldorado – Engativá), un parc technologique appelé « anneau de l'innovation » (Salitre – Zone industrielle), ou bien des aires logistiques et de services spécialisés pour la prise en charge des produits en provenance des régions (Axe d'intégration Llanos/Nouveau Usme ; Delicias Ensueño). Les centralités sont qualifiées de « centralités d'intégration »[58] et sont déclinées à trois échelles : internationale et nationale, régionale et urbaine. Elles sont moins nombreuses mais pensées à des échelles plus vastes. La capacité des centralités à articuler, à connecter la ville avec d'autres espaces (la région, le pays, l'Amérique latine, le monde) constitue la base de leur intérêt stratégique pour le District. C'est cet aspect qui est mis en avant dans le POT de 2003, et non plus leur capacité à polariser des zones ou secteurs urbains jugés trop dépendants du centre métropolitain. C'est pourquoi disparaissent du modèle urbain général les centralités d'échelle zonale et les centralités d'échelle zonale secondaires, qui sont reléguées à un niveau de planification inférieur, et doivent être conçues dans le cadre Unités de Planification Zonale (UPZ)[59].

En outre, la figure du centre étendu est éliminée et remplacée par l'identification de trois

58 En termes urbanistiques, la notion de « centralités d'intégration » urbaine, régionale, nationale ou internationale est une spécificité bogotaine. Cet usage tend à confondre les notions d'intégration et de polarisation, cette dernière notion étant pratiquement inconnue par les urbanistes bogotains.
Néanmoins, dans la lignée de la pensée d'Henri Lefebvre, des urbanistes espagnols comme Jordi Borja (2003) ont développé une réflexion théorique sur la fonction d'intégration urbaine des centralités : la configuration des lieux de centralité, de part les pratiques socio-spatiales qu'ils suscitent, aurait un rôle important dans l'exercice du droit à la ville des citadins. La promotion des centralités urbaines permettrait de diminuer les inégalités d'accès à la ville.

59 Les Unités de Planification Zonale sont des délimitations territoriales d'échelle supérieure aux quartiers et inférieure aux arrondissements, qui servent pour l'établissement de la normativité urbaine mais aussi, de plus en plus, pour les études statistiques.

centralités d'intégration nationale et internationale : Centre Historique – Centre International, Avenue Chile (72) – Rue 100 et Usaquén – Santa Barbara. Il est significatif que chacune de ces trois centralités aient deux composantes : nous avons déjà montré que l'axe centre-nord est un conglomérat de pôles qui s'identifient difficilement les uns des autres. Or justement, l'objectif recherché par les planificateurs est ici, si ce n'est de rompre, tout du moins de ne pas appuyer les processus de déplacement des activités à caractère central vers le Nord, qui, comme nous l'a précisé Carmenza Saldías, tendent à « tuer le centre, à le saigner de ses forces vives, en alimentant la croyance en laquelle le centre ne sert plus, est déjà trop vieux. Cela pouvait être vrai, mais une ville sans centre ne peut survivre » (entretien n°10). Dès lors, il s'agit de préserver le centre traditionnel de la compétition des nouveaux secteurs centraux du Nord en s'efforçant de le dynamiser, tant au niveau démographique qu'économique. Et pour cela, le centre traditionnel doit être identifié comme une centralité spécifique, qui fera l'objet d'une « opération stratégique », dont nous analyserons la manière dont elle articule les objectifs de compétitivité et d'équité dans le chapitre 5. Si le centre étendu ne constitue plus une référence pour la planification, l'axe centre-aéroport est en revanche largement mis en valeur grâce à l'identification de trois centralités situées dans la continuité les unes des autres : Centre Historique – Centre International, Salitre – Zone industrielle et Fontibón – Aéroport Eldorado – Engativá. Pour l'ex-directrice de la planification, « l'axe de la ville doit être l'axe de l'Avenue 26 » (entretien n°10).

4.3. L'équité en position subordonnée à la compétitivité

Le POT de 2003 identifie la politique de compétitivité comme l'une des principales politiques générales pour le District (article 8), alors que le premier POT se référait plutôt à la notion de productivité et percevait la consolidation du centre métropolitain comme la principale stratégie territoriale dans ce domaine.

La révision du POT témoigne de l'arrivée en force du discours de la compétitivité dans le champ de la gestion urbaine. Mais, ce discours s'est véritablement construit dans l'arène locale à partir de 2001, quand Antanas Mockus impulse la création d'un nouveau cadre institutionnel avec pour mission spécifique l'élaboration d'une politique de compétitivité à l'échelle régionale. C'est ainsi qu'est créé le Conseil Régional de Compétitivité qui regroupe des organismes publics (le District et le Département de Cundinamarca) et des organisations privées (la Chambre de Commerce de Bogotá, FENALCO) dans le but de construire une vision et des projets pour la ville et la région à

long terme. Il s'agit de penser le rôle que joue Bogotá par rapport aux autres villes latinoaméricaines et pas seulement par rapport au pays ou à la région. Cette instance offre le cadre dans lequel sont élaborées les stratégies pour l'insertion de Bogotá dans la globalisation : définition des secteurs clés sur lesquels reposent les avantages comparatifs de la ville, construction d'un marketing urbain pour promouvoir la ville à l'international, création d'une agence – Invest in Bogotá – afin d'attirer les investissements directs étrangers (Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca, 2003). Cette politique, qui a bénéficié d'une grande continuité quand la mairie est passée à gauche avec l'élection de Luis Eduardo Garzón en 2004, a permis de consolider les très bonnes notations de Bogotá par les agences internationales et de garantir à la ville d'importantes disponibilités en crédits internationaux.

En 2003, le POT est une émanation de ces réflexions. Pour la première fois est établie une politique de compétitivité à dimension territoriale, propre au District : elle est pensée à l'échelle de la ville dans son ensemble et devient dominante par rapport à la recherche de l'équité socio-territoriale, passée au second plan. Ainsi la notion de « centralités d'intégration » répond-elle directement à l'exigence de compétitivité : les centralités sont les lieux qui permettent de projeter la ville dans les réseaux économiques mondiaux. Les centralités d'intégration urbaine jouent un rôle de relais territorial des centralités d'échelle nationale et internationale. Dans la mesure où la fonction des centralités d'échelle zonale n'est pas spécifiée, le POT de 2003 affirme clairement la dissociation entre la planification de centralités et la recherche de l'équité territoriale, alors que cette orientation prédominait dans le POT de 2000.

Dans ce contexte, quelle place est accordée au principe d'équité sociale et territoriale? Ce n'est pas dans le modèle urbain général que l'on peut trouver la manière dont est pensée l'articulation entre les objectifs de compétitivité et d'équité, mais dans les autres instruments de planification, de hiérarchie inférieure, qui complètent le POT (art. 43). En plus du POT, le nouveau système de planification se fonde en effet sur :

- des Plans Directeurs des services et des équipements publics, sectoriels, pour programmer les investissements et les besoins en matière foncière de chaque organisme ou « secteur » du District (les *Planes Maestros, PM*).

- des Plans d'aménagement zonal et plans zonaux pour réglementer les opérations stratégiques, qui remplacent les opérations structurantes jugées insuffisamment opérationnelles, ainsi que des plans partiels (les *Planes Parciales*, PP), pour rationaliser l'urbanisation intégrale de terrains de plus de 10 hectares.

- des plans d'échelle plus réduite, pour réguler l'implantation des équipements.

Dans ce cadre renouvelé, ce sont les Plans Directeurs qui doivent prendre en charge les questions d'équité sociale et territoriale alors que les Plans d'aménagement zonal et les opérations stratégiques, associées pour les principales d'entre elles à des centralités d'échelle nationale ou internationale, doivent répondre aux enjeux de la compétitivité urbaine.

Selon le POT, les centralités d'échelle urbaine ou supra doivent bénéficier, en vertu de leurs fonctions spécifiques dans la politique de compétitivité, d'une planification territoriale fondée sur un principe différentiel ou ségrégatif : les opérations stratégiques, réglementées par les POZ. Dans l'esprit de la loi 388 de 1997, ce type d'outil de planification doit permettre la réalisation de grands projets urbains et d'autres interventions mixtes public / privé. L'organisation territoriale de certains espaces identifiés comme stratégiques est perçue comme un facteur en soi de compétitivité urbaine, ce qui justifie les traitements spéciaux accordés par le biais des POZ et des opérations.

Par ailleurs, le POT établit de manière implicite que les centralités doivent être planifiées avec des objectifs et des mécanismes distincts selon qu'il s'agit de centralités d'échelle supérieure ou inférieure : aux centralités d'échelle supérieure, des objectifs de compétitivité dans le cadre d'une planification territoriale et aux centralités d'échelle inférieure, des objectifs d'équité dans le cadre d'une planification sectorielle. En effet, les centralités zonales et de voisinage, censées polariser les espaces du quotidien, sont abordées dans les Plans Directeurs. Cela constitue une grande rupture avec les modalités antérieures de planification, où la programmation des investissements publics répondait à des logiques strictement sectorielles. La planification sectorielle doit désormais être orientée par la planification territoriale et les Plans Directeurs doivent s'inscrire dans le modèle du POT, qui leur est hiérarchiquement supérieur. La territorialisation des investissements publics est donc conçue comme un levier pour la réalisation du modèle territorial.

Ainsi, les quatre Plans Directeurs d'Equipements Collectifs (d'Education (PMEE), de Culture et Tourisme (PMEC), des Loisirs et des Sports (PMEDYR), des Equipements Sociaux (PMEBS)), le Plan Directeur de l'Espace Public (PMEP) et le Plan Directeur de la Mobilité (PMM) doivent-ils explicitement être articulés pour contribuer à la formation de « nœuds » : des concentrations d'équipements publics hautement accessibles qui favoriseraient la constitution de « centres civiques » aux échelles zonales ou du voisinage. C'est ici que nous retrouvons la figure des centralités d'échelle zonale et du voisinage, qui sont clairement pensées pour rapprocher l'offre de services des populations.

« Les nœuds sont des concentrations d'équipements urbains de caractère collectif dans le but de générer efficience dans l'utilisation des infrastructures, dans l'administration et l'opération des équipements et de former des centres civiques qui contribuent à la formation et l'ampliation des réseaux et du capital social ».

Alcaldía de Bogotá, *Plan Directeur des Equipements Sociaux* (PMEBS), art. 14.

« Les nœuds constituent l'instrument d'articulation entre les équipements, les lieux et les espaces culturels, les équipements des autres secteurs – *ie* des autres organismes du District – et les structures écologique principale, fonctionnelle et de services, socioéconomique et spatiale. En eux se concentrent des équipements collectifs, localisés à proximités les uns des autres, et avec un haut potentiel de centralité pour le développement des dynamiques culturelles de la ville. En eux se localisent de manière systémique les activités des agents culturels et les réseaux sociaux et communautaires. Ces nœuds se définissent comme des lieux de convergence des usages et de la gestion urbanistique et se spécialisent selon la vocation culturelle de chaque territoire. »

Alcaldía de Bogotá, *Plan Directeur d'Equipements de Culture et Tourisme* (PMEC), art. 19.

La notion de « nœud » renvoie à l'exigence de prioriser les investissements publics au niveau territorial, pour structurer, équiper, créer des lieux collectivement « signifiants » au niveau des espaces résidentiels, tout en évitant la logique de saupoudrage. Nous observons ici en quoi la planification sectorielle se réfère à un objectif d'équité spatiale, censé orienter la priorisation des investissements selon les besoins et les conditions socio-économiques de la population. Nous reviendrons sur la mise en œuvre de ces politiques dans le chapitre 4.

Si chacun des quatre Plans Directeurs d'Equipements Collectifs se réfère à l'établissement d'un système d'équipements[60] articulés autour de « nœuds », leur harmonisation s'avère néanmoins difficile. En effet, les nœuds d'équipements culturels, décrits ci-dessus, sont censés être localisés dans les centralités d'intégration internationale, nationale, régionale ou urbaine (PMEC, art. 20). Les équipements culturels peuvent donc difficilement contribuer à la consolidation des nœuds tels qu'ils sont conçus dans le cadre d'un autre Plan Directeur, comme par exemple celui des Equipements Éducatifs qui établit quatre niveaux de complexité :

« 1) **Le Nœud Basique ou école-parc.** C'est un nœud appartenant à l'échelle du voisinage, formé d'un équipement éducatif et d'un parc, qui consolide un seul espace pédagogique et récréatif.

2) **Le Nœud Intermédiaire.** C'est un nœud d'échelle zonale, formé d'un équipement éducatif, d'un parc et d'un ou deux équipements complémentaire, culturel, social ou récréatif et sportif.

3) **Le Nœud Intégré ou nœud d'intégration citoyenne.** C'est un nœud d'échelle zonale ou urbaine, formé d'un équipement éducatif, en particulier d'éducation technique ou technologique, d'un parc et de trois ou plus

60 Ces systèmes ont un nom particulier dans chacun des quatre Plans Directeurs :
- PMEE : SUIEE (Système Urbain Intégré d'Equipements Éducatifs).
- PMEC : RITC (Réseau d'Infrastructures Territoriales Culturelles).
- PMEDYR : Système de Parcs du District et Système d'Equipements Sportifs.
- PMEBS : SUIE (Système Urbain Intégré d'Equipements Sociaux).

équipements complémentaire, culturel, social ou récréatif et sportif.

4) **L'aire nodale.** Elle est formée par des équipements d'éducation moyenne et spécialisée et d'éducation professionnelle, des équipements sportifs et de recréation, des équipements sociaux et culturels, d'échelle zonale, urbaine et métropolitaine. Elle est caractérisée par la présence de centres d'éducation supérieure et d'équipements où se développent des activités scientifiques et technologiques. »

Alcaldía de Bogotá, *Plan Directeur d'Equipements Éducatifs* (PMEE), p.16.

Par ailleurs, si le Plan Directeur d'Espaces Publics mentionne explicitement que les aires d'interventions prioritaires pour les opérations de récupération des espaces publics doivent être les centralités – sans précision de l'échelle – et leurs zones d'influence (*PMEP*, art. 29, P.14), le Plan Directeur de Mobilité adopte une perspective strictement sectorielle : les logiques territoriales des investissements en ce qui concerne le réseau viaire et les transports ne sont pas articulées au modèle du POT, mais à la programmation antérieure des organismes du District (Institut de Développement Urbain – IDU – et Secrétariat de la Mobilité). Le modèle de « centralités de proximité », concentrant l'offre de services dans les périphéries résidentielles, reste donc confus dans les documents de planification. Une véritable politique d'articulation des Plans Directeurs est nécessaire pour tenter d'harmoniser ces différents projets (voir chapitre 4).

Ainsi, dans le contexte d'une planification urbaine dominée par l'objectif de compétitivité, le principe d'équité est-il mobilisé : à l'échelle régionale plus qu'à l'échelle urbaine (modèle déconcentré), à travers l'application des instruments de planification pour introduire des mécanismes plus équitables de production de la ville (répartition équitable des charges et des bénéfices), et enfin dans le cadre d'une planification sectorielle, fondée sur un principe d'équité pour déterminer la localisation des équipements et services urbains, mais dont l'articulation avec le modèle territorial reste problématique.

La planification stratégique et ses principes directeurs, la compétitivité et l'équité, ont donc progressivement formé l'horizon conceptuel des urbanistes bogotains depuis les années 1990. Ce ne fut pas un processus linéaire. Les discours internationaux ont été remaniés, adaptés aux problématiques et aux pratiques locales. Mais la greffe semble avoir pris et pour la première fois dans son histoire Bogotá est engagée dans un processus complexe de construction institutionnelle et opérationnelle d'une planification urbaine à dimension territoriale. Le paradigme de la planification stratégique est fondé sur les deux principes de compétitivité et

d'équité, revendiqués comme complémentaires, mais dont les antagonismes apparaissent dans la construction du projet urbain. Le modèle de planification de centralités urbaines est révélateur de ces tensions, des accents donnés à l'un ou à l'autre principe, et au-delà, des intérêts divers qui sous-tendent la pratique de la planification urbaine en général. Nous avons pu identifier deux modèles de planification, qui ont inspiré les deux Plans d'Aménagement Territorial :

- le modèle du POT de 2000, que l'on pourrait dénommer « modèle opérationnel néo-rentiste ». Il est défini par une conception architecturale du projet urbain qui permet finalement la reproduction des pratiques historiques de la planification urbaine fondées sur la spéculation et sur une conception non régulée de la propriété privée. Il bénéficie largement aux grandes entreprises locales, notamment les entreprises du BTP et les promoteurs privés. A cela, s'ajoute un pouvoir municipal personnalisé par un maire charismatique et entreprenant (Enrique Penolosa), qui pilote quasiment directement quelques grands projets phare (le Transmilenio, les Bibliothèques) financés par la manne de la privatisation des entreprises publiques. Le succès de ces projets permet la transformation de l'image de la ville sans que ne soient changés les modes de production de la ville.

- le modèle du POT de 2003 ou « modèle néolibéral international ». Il est fondé sur l'ambition d'une transformation des règles du jeu urbain, à travers l'application des instruments prévus dans la loi 388 de 1997, et sur l'approfondissement de la dimension économique et sociale de la planification. Par la régulation des pratiques urbaines à travers un cadre légal renforcé et transparent, ce modèle managerial, que l'on retrouve dans la majeure partie des grandes villes des pays développés, cherche à répondre aux exigences d'un capitalisme internationalisé, et notamment aux demandes des firmes multinationales qui souhaitent s'implanter à Bogotá. Porté par les partisans de Mockus, le projet territorial présente une conception socio-économique de la ville et de ses espaces stratégiques, qui doivent recevoir en priorité les investissements publics et privés, étrangers et locaux. Supposant la remise en cause des pratiques antérieures de planification, il se heurte aux intérêts immédiats des acteurs économiques locaux puissants et nécessite une refonte de l'administration publique, orchestrée par la réforme administrative de 2005. Le passage au modèle « néolibéral international » ne s'est donc pas fait sans obstacles, sans résistances : les difficultés de mise en œuvre ont servi à ses détracteurs pour critiquer son manque d'opérationnalité dans la gestion de certains projets.

Si dans le premier modèle, l'équité d'accès aux ressources urbaines est mise en avant dans le

projet urbain à travers un zonage supposé garantir une distribution équitable des centralités urbaines, la faible prise en compte des réalités socio-économiques la condamne à n'être qu'un beau discours. En revanche le deuxième modèle place explicitement au premier plan la compétitivité. Il met l'accent sur l'approfondissement de l'équité des processus de production de la ville, à travers l'application du mécanisme de répartition équitable des charges et des bénéfices. Mais l'équité territoriale, au sens d'équité d'accès, n'est pas l'objectif premier du modèle territorial et doit être assumée par des instruments de planification sectorielle et non territoriale. En position subordonnée, l'équité devient ainsi une composante de la compétitivité et non plus un principe d'égale importance.

CHAPITRE 3

« BOGOTÁ N'EST PAS POLYCENTRIQUE ».

(AUTO)CRITIQUES ET RÉVISION DU PROJET URBAIN

Avec l'adoption du POT, la ville de Bogotá s'approprie les discours de la planification stratégique : les objectifs de compétitivité et d'équité sont mis en avant par un marketing urbain qui se consolide. Pour attirer entreprises et investisseurs, Bogotá est présentée comme une ville qui aurait surpassé les difficultés des années de crise et qui serait étrangère aux logiques de la guerre, du narcotrafic et de la criminalité qui prévalent dans le reste du pays (Córdoba, 2005). Les succès rencontrés dans le domaine de la lutte contre l'insécurité (culture citoyenne et chute des indicateurs d'insécurité) et des transports (mise en place du système de transport en site propre Transmilenio) ainsi que les efforts importants consentis en matière de construction et de promotion des espaces publics (cycloroutes, amélioration intégrale des quartiers, ponts piétonniers...) sont les piliers de l'image de la ville promue à l'international : une ville durable, une ville aimable, où les gens vivent heureux (« Heureux de vivre à Bogotá », *Courrier International*, n°864, 24 mai 2007). Le Lion d'Or pour « la Meilleure Ville » remporté lors de la Biennale Internationale d'Architecture de Venise, de même que de nombreuses publications généralistes ou spécialisées, attestent de cet attrait pour le « modèle Bogotá » depuis l'étranger (Martin & *al.*, 2007). Ce sont aussi ces aspects, associés à des critères économiques et financiers qui justifient les très bonnes notations dans les agences internationales (risque sur investissement AAA selon Duff & Phelps pour Bogotá)[61]. Néanmoins, ce marketing territorial puissant n'est pas impulsé par

61 Critères économiques : croissance du PIB élevée (+5,4% par an en moyenne entre 2003 et 2006, +6,9% en 2006

le POT, mais par des organismes sectoriels, comme le Secrétariat du Développement Économique du District ou l'agence *Invest in Bogotá*[62].

En effet, le POT n'est pas un plan stratégique à proprement parler car il n'exprime pas « une ambition socio-économique à long terme », fondée sur la mise en valeur de l'identité bogotaine (Bouinot, 2002, p.98). La dimension prospective du POT est limitée et la vision stratégique au niveau métropolitain et régional est limitée du fait de l'impossibilité d'établir une instance de coopération inter-municipale. Le POT établit toutefois des objectifs manifestant un certain consensus quant au futur voulu pour la ville, consensus supposé être le résultat du processus de participation qui a été ouvert à de nombreux acteurs (entrepreneurs et *gremios*, habitants, organisations sociales, assemblées des arrondissements et des quartiers).

Le POT se rapprocherait plus de ce qu'Ingallina (2010, p.31) nomme « projet urbain », par opposition au « projet de ville » ou « plan stratégique » auquel il emprunte cependant certaines caractéristiques. Le POT est bien « une charte spatiale qui traduit les orientations de développement économique et social du projet de ville dans ses manifestations spatiales » et qui « s'occupe de la dimension formelle, esthétique, et fonctionnelle de la ville ». En effet, le POT est un projet urbain de dimension éminemment spatiale, mais dont l'ambition stratégique qui le supporte, définie en termes socio-économiques, ne fait pas l'objet d'un plan spécifique. La ville de Bogotá n'a pas défini véritablement des orientations socio-économiques à long terme et le POT ne donne que des grandes lignes dans son chapitre introductif. Au niveau spatial, la gestion de la croissance urbaine reste une préoccupation majeure, et, avec elle, la codification de l'urbanisme réglementaire. Les opérations stratégiques, qui sont des « projets urbains complexes » (Ingallina, 2010, p.31) reliés à des objectifs socio-économiques, représentent également une pièce maîtresse du POT, à l'heure de la globalisation. La planification socio-économique est élaborée dans un autre plan que le POT : le Plan de Développement du District (PDD), établi par chaque maire pour 4 ans et répondant à la définition d'un « projet-mairie » (Ingallina, 2010, p.32) ou d'un « portefeuille de projets d'investissements » (Bouinot, 2002, p.103). Le Plan de Développement du District correspond au programme politique qui a permis de faire élire le maire : c'est donc sa réalisation, et non celle du POT établi pour 10 ans, qui concentre l'attention des équipes municipales.

---

contre +0,1% en 2009) et grande flexibilité du marché de l'emploi (la Colombie présente l'indice de rigidité de l'emploi le plus faible d'Amérique latine selon le rapport *Doing Business 2010* de la Banque Mondiale).
Critères financiers : bonne capacité de remboursement des crédits internationaux due à l'augmentation des recettes fiscales.

62 Agende de promotion des investissements publics, publique de droit privé crée par le District, le Département du Cundinamarca et la Chambre de Commerce de Bogotá. Voir le site web : www.investinbogota.org

Dès lors, le risque est que la planification socio-économique sectorielle soit déconnectée de la planification spatiale, insuffisamment fondée sur une ambition stratégique et dont l'importance n'est pas bien perçue par les équipes municipales. L'approche spatiale est en effet peu développée, au delà des cercles d'urbanistes et d'économistes urbains. Les responsables politiques perçoivent difficilement d'eux-mêmes les enjeux de l'aménagement territorial. Dans ces conditions, le projet urbain, c'est-à-dire le modèle territorial d'une métropole polycentrique, constitue la principale limite du « modèle Bogotá ».

À l'écart des discours médiatisés vantant les succès de la ville, l'idée de l'échec du projet territorial du POT est très répandue dans les milieux urbanistiques bogotains et se diffuse même, par le biais des nombreuses réunions publiques et autres forums, auprès des acteurs économiques et des organisations sociales, de plus en plus impliquées et combatives dans les instances participatives. Ces discours sur l'échec du projet de métropole polycentrique se fondent sur une série d'études ayant pour objet l'évaluation de la consolidation des « centralités » telles qu'elles sont définies dans le POT. Ces études, commandées par différents types d'acteurs, adoptent différents point de vue sur la notion de centralité. Le contexte actuel de révision du POT a offert de nouvelles opportunités pour discuter de la validité du réseau de centralités urbaines pour assurer la compétitivité et l'équité de l'organisation territoriale de Bogotá.

Dans ce chapitre, nous procéderons à une analyse critique de ces différentes représentations afin de mesurer la portée de la notion de centralité dans le projet urbain de Bogotá en cours de révision.

1. Évaluer les centralités

La notion de centralité est abordée principalement par des économistes urbains qui tiennent le haut du pavé de la réflexion sur la ville et qui travaillent régulièrement en collaboration avec le secteur public (qu'ils soient professeurs d'université ou consultants ou les deux à la fois). Quelles conceptions de la centralité et quelles visions du modèle territorial se dégagent de ces études, qui sont déterminantes pour la révision du POT et des politiques urbaines?

Dans la lignée des études des années 1990, l'approche économique dominante amène à penser les centralités comme des pôles de concentration d'emplois et d'activités économiques, qui présentent les plus hauts niveaux de rente foncière dans la ville. Dans une période récente, les

planificateurs urbains bogotains se sont beaucoup inspirés des travaux de la Nouvelle Géographie Economique (Krugman, 1991 ; Fujita, Krugman & Venables, 2000) et de leur vulgarisation dans le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque Mondiale, « Repenser la géographique économique », rapport qui met en avant les avantages de la concentration spatiale des activités pour le développement économique. Ces ouvrages sont cités régulièrement dans les documents et publications du Secrétariat de Planification du District, comme dans le Diagnostic Urbain réalisé pour la révision du POT (par exemple, p. 135).

1.1. Le casse-tête des sources disponibles

Cependant, les études sur les centralités se heurtent au manque de données précises et exhaustives sur la distribution spatiale des emplois et des unités économiques. Nous procédons ci-après au relevé et à la critique des principales bases de données disponibles pour les planificateurs urbains à Bogotá.

1.1.1. L'Enquête Continue des Ménages

Réalisée chaque trimestre par le DANE à partir d'échantillonnages, elle a pour objectif de saisir les évolutions de l'emploi et de qualifier la force de travail. Elle permet de connaître avec un degré de précision assez bon le volume d'emplois par arrondissement. Mais l'information qu'elle fournit n'est pas pertinente à un échelon territorial plus fin. Or, l'échelle des arrondissements – *localidades* – est trop petite pour la planification urbaine. Cette enquête fournit une référence globale sur la situation de l'emploi, actualisée régulièrement.

1.1.2. Le Registre des sociétés de la Chambre de Commerce de Bogotá

C'est une source de données importante qui renseigne sur la localisation et les caractéristiques principales des établissements économiques affiliés (taille, secteur d'activités). Néanmoins, il présente d'importantes déficiences qui limitent la validité de son utilisation. D'une part, de nombreux établissements qui y sont répertoriés peuvent ne plus être en fonctionnement, dû à la non-obligation pour les entreprises d'actualiser leur enregistrement. Souvent, l'adresse mentionnée renvoie à celle du représentant légal et non de l'entreprise, ou bien à l'adresse des

bureaux et non des usines et/ou ateliers. Par ailleurs, de nombreux établissements économiques ne sont pas enregistrés à la Chambre de Commerce de Bogotá, et notamment les micro-entreprises informelles. Or, d'après le « Rapport sur les micro-entreprises » de la Chambre de Commerce de Bogotá, cité dans le Diagnostic pour la révision du POT (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2010, p.122), les micro-entreprises concentrent plus de 40% de l'emploi total de Bogotá en 2005 (contre 38% en 1990). Le Registre de la Chambre de Commerce est donc insuffisant pour caractériser une part importante de l'activité économique de la ville.

1.1.3. La Base Cadastrale de la Municipalité de Bogotá

La base cadastrale a l'avantage par rapport au registre de la Chambre de Commerce de Bogotá d'être actualisée et de comporter un bon niveau de précision. Elle inventorie et classe selon différentes variables toutes les parcelles de la ville, identifiées par leur adresse et donc possiblement géoréférencées. Chaque parcelle est caractérisée par sa « destination » (théorique) et son « usage » (réel), dont les valeurs peuvent être : non édifié, résidentiel, commercial et de services (de voisinage, zonal, urbain et métropolitain), industriel, équipement, espaces publics, sports et loisirs (parcs, clubs, installations sportives). Il est donc possible de localiser les activités économiques par les usages du sol. De plus, la base cadastrale tient compte même des petits établissements commerciaux dans les parcelles résidentielles car dans la base, plusieurs usages sont possibles, même s'ils ne respectent pas la destination de la parcelle. Néanmoins, si l'on peut connaître les secteurs d'activité des unités économiques, il n'est pas possible d'avoir des informations sur les emplois offerts ni sur la nature exacte des opérations effectuées. Par exemple, les entrepôts sont souvent classés comme « usage industriel » alors qu'aucune activité productive n'y est réalisée (et donc que la main d'œuvre y travaillant est très faible).

1.1.4. L'Enquête de Mobilité (2005)

Dans le cadre de la formulation du Plan Directeur de Mobilité, base pour la planification du secteur Mobilité, le Secrétariat du Trafic et des Transports du District (qui devient Secrétariat de la Mobilité après la réforme administrative de 2005), a reconnu l'importance majeure de disposer d'une information de première main sur les mobilités quotidiennes intra-urbaines et a commandé une enquête au DANE sur les mobilités à Bogotá et dans les 17 municipalités voisines de la Savane. Cette enquête permet d'actualiser la connaissance des mobilités dans la ville, qui n'ont pas

fait l'objet d'une étude de grande ampleur depuis l'enquête réalisée par la firme japonaise JICA en 1996 et qui avait été utilisée pour la planification des premières phases du Transmilenio (JICA-CHODAI CO. Ltd., 1996). L'Enquête de Mobilité de 2005 comprend 4 modules : identification (module A), véhicules de transport disponible dans le ménage (module B), caractéristiques des membres du ménage (module C), déplacements réalisés par les membres du ménage (module D). A partir de la base cadastrale, l'échantillonnage a conduit à la sélection de 32213 logements, 27941 à Bogotá et 4272 dans les municipalités voisines. Le calcul de facteurs d'expansion permet d'obtenir une représentativité statistique satisfaisante au niveau des UPZ (mais pas en-deçà), ce qui représente un niveau de précision géographique déjà supérieur par rapport aux arrondissements. Cette enquête est donc utilisée non seulement pour la planification des transports mais aussi pour la planification urbaine car elle donne des informations sur la localisation géographique des emplois (par UPZ), la nature et donc la hiérarchie de ceux-ci.

1.1.5. Le Recensement Général du DANE

Le Recensement Général du DANE est d'abord un recensement de la population. Il est piloté par une équipe de démographes. Réalisé régulièrement depuis 1938, les derniers ont eu lieu en 1993 et en 2005. Le recensement de 2005 est divisé en un recensement basique, de couverture universelle à l'échelle du pays, et un recensement amplifié, sur la base d'échantillonnages représentatifs. En 2005, la nouveauté est qu'en plus des données démographiques construites au niveau des personnes, des ménages et des logements, il présente des résultats au niveau des unités économiques et agricoles. Dans le cadre du module réalisé au niveau des individus, il aborde la question de l'emploi. Il est possible de connaître le taux d'occupation par arrondissement ou par secteur de recensement, mais pas le nombre d'emplois offerts. Le type d'emplois occupés n'est pas non plus informé. Il existe une variable sur la « localisation de l'activité principale » des individus, mais les valeurs « dans la même municipalité » ou bien « dans une autre municipalité » sont insuffisamment précises pour la planification urbaine. Elles ne donnent aucune information sur la distribution interne à Bogotá des emplois.

En revanche, cet aspect est approché à partir du recensement des unités économiques. Il s'agit des derniers modules à avoir été publiés par le DANE, à la fin de l'année 2008. Deux catégories de recensement ont été construites : les unités économiques associées au logement (identifiées lors de la passation des questionnaires sur le logement et les ménages, elles correspondent essentiellement aux micro-entreprises localisées dans les résidences) et les unités économiques indépendantes, qui correspondent aux entreprises moyennes et grandes ayant pignon sur rue (car

elles ont été identifiées de la même manière que les logements, sur la base d'inventaires par îlots). Pour chacune de ces deux catégories, le questionnaire permet de renseigner la nature, la classification et la localisation des unités économiques. Il se fonde notamment sur la classification CIIU (Classification Internationale Industrielle Uniforme), adaptée pour la Colombie, qui permet d'évaluer la hiérarchie des activités (à partir des catégories comme « activités financières et assurances » ou « télécommunication » pour les centralités de plus haute hiérarchie). Une question porte sur « le nombre de personnes qui, en moyenne, ont travaillé le mois précédent dans cette unité économique ». Le Recensement de 2005 est donc censé permettre de connaître précisément le volume de l'emploi à un niveau géographique fin (les données du recensement de 2005 peuvent être désagrégées jusqu'au niveau des îlots – *manzanas*).

Cependant, l'évaluation du recensement des unités économiques a mis au jour d'importantes failles. Selon Edgar Sardi du DANE, qui a présenté les résultats de l'évaluation du recensement de 2005 à la Conférence Statistique des Amériques à la CEPAL, à Santiago du Chili en juin 2009, le recensement de 2005 ne peut être assimilé à un recensement économique, mais à un inventaire des unités économiques. En effet, un recensement de la population peut difficilement servir de base à un recensement économique, qui nécessite un outillage conceptuel et méthodologique spécifique. Il a par exemple été très difficile pour les enquêteurs de comptabiliser les travailleurs indépendants. De même, les entreprises moyennes et grandes n'ont pas été bien prises en compte. Dans ces conditions, il est difficile de tirer des conclusions quant au volume d'emplois offert par entité territoriale. L'inventaire des unités économiques du DANE a surtout été performant pour identifier le volume et la nature des micro-entreprises, qui représentaient jusque-là le maillon faible des bases de données sur l'activité économique.

1.2. Différentes méthodes, différentes approches

Depuis la formulation du POT de 2003, plusieurs études ont été menées pour évaluer la pertinence de la notion de centralité dans le projet urbain. En plus des études de type audit qui traitent d'une centralité en particulier, il existe des évaluations, de différents statuts, qui portent plus globalement sur l'ensemble des centralités. Elles utilisent les bases de données que nous venons de décrire et essayent de pallier leurs déficiences en inventant des méthodologies, parfois très sophistiquées. Nous nous pencherons sur les plus importantes pour notre sujet :

- l'étude qui a été commandée par le Secrétariat de Planification du District, dirigée par

Maria Mercedes Maldonado et Adriana Parias et réalisée par une équipe de 19 chercheurs-consultants de l'Université Nationale de Colombie en 2006-2007 sur le thème « Les Opérations Stratégiques et les Centralités Urbaines du POT de Bogotá » (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2006).

- la thèse de master d'économie de Diana Gutiérrez, consultante à la Direction des Opérations Stratégiques du Secrétariat de Planification du District, qui porte sur les « Déterminants de la localisation de l'emploi urbain. Le cas de Bogotá DC » (Gutiérrez Gonzales, 2008).

- les rapports de l'équipe de consultants de la Chambre de Commerce de Bogotá – notamment l'étude de José Salazar « Ville dense et compacte » (2008) – ainsi que la reformulation qui en est donnée dans la contribution à la révision du POT apportée par le groupement des acteurs économiques privés (Comité *intergremial* de Bogotá-Cundinamarca) : « Diagnostic et recommandations pour la révision du POT de Bogotá » (Comité *intergremial* de Bogotá-Cundinamarca, 2009).

- les études qui exploitent les données sur les unités économiques du Recensement de 2005, et dont Humberto Molina propose une synthèse (Molina, 2010).

A cela, il faut rajouter les séries de documents et bulletins produits par le Secrétariat de Planification du District, comme le Bulletin n°12 de « Bogotá, ville de statistiques » consacré à l'analyse spatiale du marché de l'emploi (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2010). Nous analyserons les visions de la centralité qui se dégagent de ces études.

1.2.1. Éclectisme méthodologique pour une première approche des centralités

L'étude SDP/UNAL sur les « Les Opérations Stratégiques et les Centralités Urbaines du POT de Bogotá » comporte à la fois des éléments de diagnostic et de proposition urbanistique. Elle est formée de trois composants, économique, urbanistique et juridique, chacun d'eux ayant mobilisé une petite équipe de travail. Si l'ensemble demeure assez mal articulé, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit, pour la Direction des Opérations Stratégiques et pour les responsables du Secrétariat de Planification du District, de la première référence sur la question suite à l'adoption du POT. Son objectif est de mesurer la pertinence de l'identification et de la délimitation de territoires appelés « centralités » dans le POT et notamment d'éprouver le concept de « réseau de centralités ».

La notion de centralité est reconnue multidimensionnelle et une pluralité de méthodologies sont adoptées, au risque de ne pas concorder entre elles. D'une part, l'approche économique repose sur une étude de l'évolution historique des prix du foncier, déjà bien connue à partir des relevés publiés chaque année par la *Lonja de Propiedad Raiz de Bogotá*[63], et qui atteste du déplacement des plus hautes rentes du sol depuis le centre vers les nouveaux centres d'affaires du Nord à partir des années 1960 : le secteur commercial de Chapinero jusqu'aux années 1980, puis à la fin de la décennie, l'Avenue Chile (72) où s'implantent les sièges sociaux de plusieurs établissements financiers. Depuis la fin des années 1990, émergent de nouveaux pôles : le Parc de la 93 (centralité « Calle 72 – Calle 100 ») et le « *Teleport Business* » (centralité « Usaquén – Santa Barbara), qui présentent les plus hautes valeurs foncières au début des années 2000. Situé encore plus au Nord, ces nouveaux centres d'affaires ne figurent pas sur le graphique n°1. Ce dernier ne donne pas les valeurs exactes des prix du foncier, mais représente bien la dynamique du déplacement historique des centralités économiques le long de l'axe centre-nord. La hiérarchisation des centralités économiques est effectuée à partir du critère de densité des emplois.

Or, les données sur la distribution des emplois étaient en 2005-2006 inexistantes car les résultats de l'Enquête de Mobilité et du Recensement Général n'avaient pas été publiés. Dès lors, est élaborée une méthodologie sophistiquée qui croise la structure de distribution de l'emploi par secteur du recensement économique de 1990, les volumes totaux annuels d'emplois par arrondissement extraits de l'Enquête Nationale des Ménages et, à partir de leur disponibilité statistique en 1994, la localisation des permis de construire octroyés pour des usages autres que résidentiels[64]. Sur cette base, est reconstituée l'évolution des niveaux de l'emploi par secteur de recensement, année par année, de 1990 à 2001. En adaptant la méthodologie développée par Guilliani & Small (1991) pour Los Angeles fondée sur des critères de continuité territoriale et de densité d'emplois, les consultants repèrent :

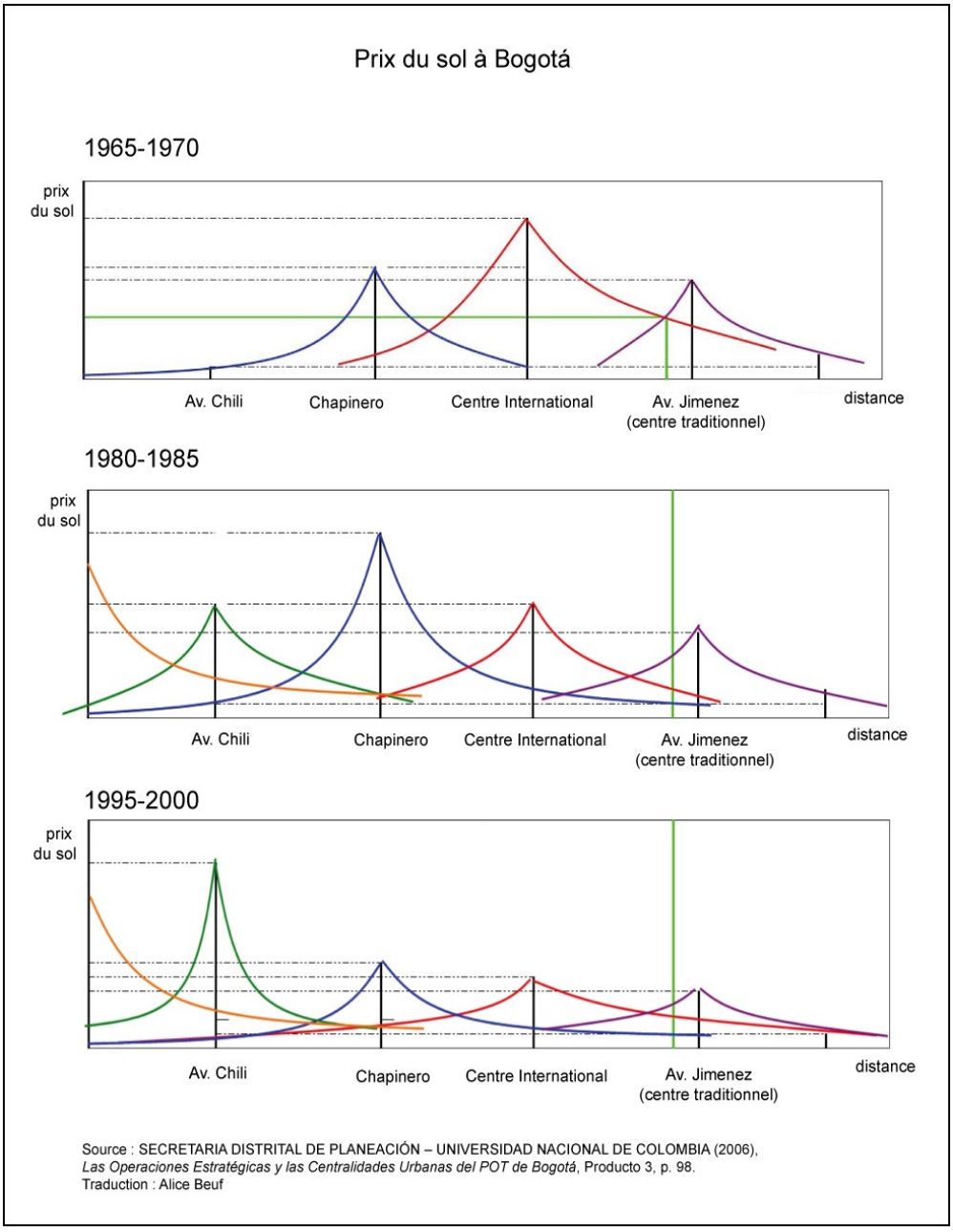
- 12 centres localisés dans le centre étendu (de la Place Bolivar jusqu'à la Rue 116 et de la Septième avenue à l'Avenue Caracas) et le corridor Puente Aranda / Ciudad Salitre,
- 6 sous-centres,
- 12 secteurs isolés de plus de 10000 emplois, finalement non pris en compte car soit ils

63 La *Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá* est le *gremio* des agences immobilières. Elle publie chaque année un document sur la valeur du foncier à Bogotá. La sélection d'un échantillon représentatif de différents types de quartiers (résidentiels de chaque strate socio-économique, commerciaux, industriels...) permet de comparer les prix du foncier pour les mêmes quartiers d'une année à l'autre.

64 Ce travail a fait l'objet d'une publication de caractère académique : Smith Araque & Vizcaino (2008).

n'ont pas une superficie importante soit ils ont des densités d'emploi trop faibles par rapport aux autres centres.

Cet exercice conduit à identifier le centre traditionnel (associé au centre international) comme le *DCN* (*Distrito Central de Negocios,* ie le CBD) ou centre principal de la ville, car il comporterait les plus hauts niveaux de volume et de densité d'emploi (3ème produit, p.83). Ce résultat entre donc en contradiction avec l'étude des prix fonciers qui établissent le glissement du DCN vers le Nord de la ville, mais cette contradiction n'est à aucun moment questionnée.



Source : SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2006), *Las Operaciones Estratégicas y las Centralidades Urbanas del POT de Bogotá*, Producto 3, p. 98.
Traduction : Alice Beuf

Graphique n°1 : Rente foncière et déplacement des centralités économiques (1960-2000)

Par ailleurs, le composant « urbanistique » constitue un autre volet important de l'étude. L'objectif n'est pas tant ici d'identifier des formes urbaines ayant valeur de centres urbains que « les éléments particuliers qui ont marqué la mémoire de la société locale pour configurer des nouveaux ou potentiels centres d'agglomération » (3ème produit, p.120). A la différence de l'étude économique, statique et rétrospective, l'approche urbanistique se pose ici d'emblée dans une démarche dynamique et prospective, devant permettre de conclure sur la capacité des centralités du POT à se consolider ou non.

Ainsi les consultants ont-ils relevé les conditions urbanistiques qui potentialisent la localisation des activités économiques comme l'accessibilité, la continuité de l'espace public local, et la capacité de transformation de l'espace privé (morphologie urbaine perméable à la transformation de l'espace résidentiel privé en un espace économique ouvert au public). De même, ils identifient les formes urbaines qui constituent des facteurs inhibiteurs car leur morphologie ne les rend pas « perméables » à la transformation des usages : les industries spécialisées de grande dimension, les ensembles résidentiels fermés (*conjuntos cerrados*), les grands équipements fermés.

Ils en concluent que les centralités se consolideraient plus facilement là où sont concentrées les conditions « potentialisantes », en l'absence d'éléments inhibiteurs. De plus, en reprenant les analyses d'Alba, les éléments « générateurs » sont nécessaires à l'émergence d'une centralité. Ces derniers peuvent être : des équipements de haute hiérarchie (églises très fréquentées, grands collèges, universités, places de marché), les noyaux villageois des municipalités annexées, ou bien la situation de carrefour entre plusieurs axes principaux.

Les territoires définis comme centralités dans le POT ont été analysés sur la base de ces critères. Sur les vingt et une centralités identifiées par le POT, sept ont été considérées comme ne présentant pas de potentiel de transformation au niveau urbanistique. Trois d'entre elles correspondent à des centralités à créer, et donc inexistantes : Tunjuelo – Danubio, Nuevo Usme, Quirigua – Bolivia.

La première, **Tunjuelo – Danubio**, correspond à l'axe du rio Tunjuelo où étaient implantées trois grandes entreprises d'extraction minière pour la production de matériaux de construction. Les terrains, inondables et pollués, sont peu propices à l'arrivée de nouvelles activités, malgré le corridor de Transmilenio. Autour du Terminal Usme, les dynamiques économiques sont également plus faibles que par rapport aux autres terminaux : quelques supermarchés seulement s'y sont implantés récemment.

Nuevo Usme constitue un projet urbain de grande ampleur pour contrer l'urbanisation pirate

dans les espaces de transition rural/urbain du sud de Bogotá. Sur 20 ans, est prévue la construction de 55 000 logements pour 220 000 habitants[65]. Il est donc normal de conclure que cet espace encore marqué par la ruralité et la pauvreté ne peut pas se transformer spontanément en une centralité urbaine.

Le cas de **Quirigua – Bolivia** est intéressant car avec la présence du Terminal de la 80 de Transmilenio, la zone présente un enjeu d'intégration régionale. C'est là qu'arrivent notamment les bus inter-municipaux en provenance de Cota et de l'Ouest du département du Cundinamarca. Le Terminal constitue donc un pôle d'échange intermodal. Mais en raison de la forme même de l'occupation du sol – de très grands îlots composés d'ensembles résidentiels fermés d'habitat collectif – ce quartier détient, selon les consultants, une faible capacité de transformation de l'espace privé. Malgré l'existence d'une forte demande pour que se constitue une centralité de services, la centralité programmée ici est donc jugée peu viable, comme nous l'a témoigné Tatiana Plazas (entretien n°11).

Quatre autres aires de centralités définies dans le POT sont jugées non viables d'un point de vue urbanistique. Elles correspondent à des espaces économiques importants à l'échelle de la ville (donc ce sont des centralités dites « existantes ») mais leur fonctionnement repose sur des infrastructures qui, sans aménagements importants, ne peuvent se transformer de manière spontanée pour accueillir de nouvelles activités. Il s'agit des centralités Fontibón – Aéroport – Engativá, Toberín – La Paz, Salitre – Zone industrielle et Corabastos.

Dans le premier cas, il est évident que d'importants investissements publics sont nécessaires pour aménager la zone aéroportuaire, ceinturée par des quartiers résidentiels de consolidation progressive, et développer son potentiel logistique et productif. Tel est bien l'objet de l'opération stratégique associée à la centralité **Fontibón – Aéroport – Engativá**[66].

L'opération **Salitre – Zone Industrielle** présente un cas intéressant car son périmètre délimite un territoire complexe où sont juxtaposés des ensembles résidentiels pour strates moyennes aisées, quelques quartiers d'autoconstruction, un centre de convention international, des entrepôts et des infrastructures générant de fortes nuisances (le terminal pétrolier Ecopetrol, des friches industrielles qui nécessitent des opérations de dépollution et de reconversion[67], un

65 Voir chapitre 5.

66 Voir chapitre 5.

67 Les études sur la localisation de l'industrie à Bogotá montrent comment ce secteur d'activité, qui s'est développée à partir des années 1930 autour de la principale gare de chemin de fer (fermée dans les années 1950) s'est concentrée à l'Ouest de la ville, dans l'arrondissement de Puente Aranda principalement (Acebedo Restrepo, 2006). Depuis la fin des années 1990, on assiste à un déplacement des unités économiques au-delà des limites du District, vers les municipalités de la Savane de Bogotá qui offrent de vastes espaces, une bonne accessibilité, la proximité d'un grand marché de consommation et de meilleures conditions fiscales (multiplication des zones

bataillon de l'armée ainsi qu'un établissement pénitentiaire). Mais il ne comprend pas le nouveau centre d'affaires qui se consolide le long de l'Avenue 26, en position limitrophe. Cette zone en plein cœur de la ville requiert donc une forte intervention pour recoudre ces fragments urbains ; elle a déjà fait l'objet de plusieurs diagnostics mais l'opération stratégique n'est pas encore au stade de la formulation.

La centralité **Toberín – La Paz** s'est quant à elle constituée de manière spontanée par des changements d'utilisation du sol et une concentration d'activités économiques, à partir des années 1920, grâce à l'implantation d'une industrie familiale attirée par la gare du chemin de fer. Aujourd'hui, ce quartier se développe autour du carrefour entre la Rue 170 et l'Autoroute Nord. On y observe une concentration d'équipements et d'hypermarchés. Mais pour se développer, la centralité nécessiterait une modernisation et une ampliation des VRD dans les secteurs bordant l'autoroute nord, qui constitue le seul axe de la zone. L'opération stratégique Nord, réglementée par le « Plan Zonal du Nord », a pour objet de planifier de manière rationnelle l'urbanisation de cette zone d'expansion de la ville sur laquelle s'exercent de nombreuses pressions en raison des grandes opportunités foncières toujours existantes et du prestige social lié au tropisme vers le Nord[68].

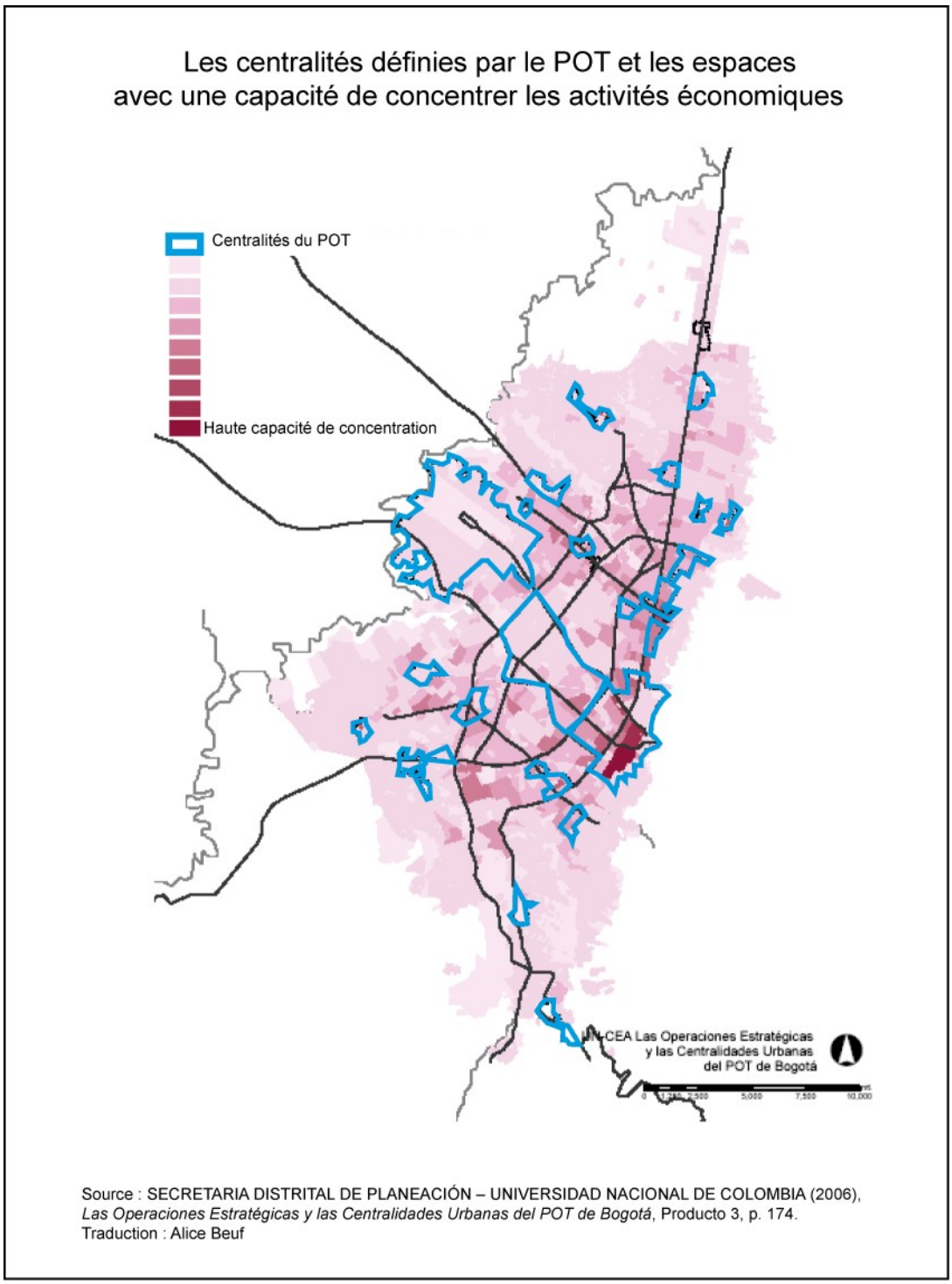
D'autre part, le territoire de la centralité **Corabastos** englobe le principal marché de gros de produits agricoles (portant le même nom) ainsi que les quartiers environnants. Or, autour de l'enceinte murée du marché, les quartiers résidentiels sont principalement d'origine informelle et l'accessibilité interne de la zone est très mauvaise en raison des déficiences de la voirie locale (rues non goudronnées, non continues, trop petites par rapport à l'intense trafic généré par le transport de marchandises). Développer le potentiel économique de cette zone stratégique pour Bogotá suppose donc de rationaliser les usages à l'intérieur de l'enceinte et de l'ouvrir sur les quartiers environnants qui devraient faire l'objet d'une politique de requalification importante.

Les autres centralités définies par le POT ont été jugées viables car elles concentrent des éléments potentialisant l'émergence d'une centralité, selon des degrés divers. Or, ce ne sont pas les seuls espaces dans ce cas-là. Nous reproduisons ci-après la carte réalisée dans le cadre de cette étude (carte n°7). Des espaces bien plus vastes présentent ces critères. Il s'agit de tout l'axe centre-nord, entre Septième avenue et 30ème avenue (NQS) et du centre traditionnel jusqu'à la rue 127, de

franches le long des principales voies d'accès à Bogotá). Ce processus périphérisation de l'industrie contribue à l'expansion des espaces urbanisés dans la Savane et à la formation de conurbations entre Bogotá et les municipalités voisines (cas de la conurbation Bogotá-Soacha), et surtout entre les municipalités (cas de la conurbation entre Madrid, Funza et Mosquera). La désindustrialisation de Bogotá, qui accompagne sa tertiarisation, reste néanmoins inachevée.

68 Voir chapitre 5.

l'axe nord-occidental autour de la 80ème rue (Avenue Medellín) ainsi que des espaces sud-occidentaux, dans les secteurs proches des avenues NQS et Américas (Restrepo, Comuneros, Venecia, Kennedy, Patio Bonito).



Carte n°6 : Les centralités définies par le POT et les espaces ayant une capacité de concentrer les activités économiques.

La notion même de centralité, en tant que territoire pouvant faire l'objet d'une délimitation précise est donc remise en cause. Le projet urbain est contraire aux dynamiques territoriales, qui produisent à Bogotá une centralité qui ne se donne pas spatialement dans des lieux isolés, différenciés les uns des autres et susceptibles d'interactions complémentaires, mais bien dans de grandes aires ou axes au sein desquels se détachent quelques lieux un peu plus forts que leur environnement proche. Si cette étude remet en cause la conception des centralités urbaines dans le POT, elle en reste cependant à la représentation de centralités qui émergent sous le mode de l'agglomération progressive d'activités et de la transformation des espaces déjà construits (quasiment dans une logique de sédimentation). Influencée par le travail d'Alba, cette conception empêche de prendre en compte les nouvelles figures de la centralité à l'échelle mondiale, qui peuvent être produites en peu d'années dans les zones d'expansion des villes ou dans les *suburbs*, en discontinuité avec l'espace urbanisé (Mangin, 2004).

1.2.2. L'emploi à partir de l'Enquête de Mobilité

Le Secrétariat de Planification du District n'a pas été entièrement satisfait par le composant économique de l'étude commandée à l'Université Nationale. Les résultats ne permettaient pas de connaître les évolutions récentes de la distribution des emplois. La méthodologie inventée pour pallier l'absence de données disponibles est jugée trop compliquée et insuffisamment rigoureuse. Par ailleurs, l'aspect décousu de l'étude, lié au grand nombre de personnes y ayant travaillé, a été critiqué.

Dès lors, au moment de la publication des résultats de l'Enquête de Mobilité, la Direction des Opérations Stratégiques de la SDP appuie l'étude sur les *Déterminants de la localisation de l'emploi urbain* pour évaluer la décentralisation des emplois dans la ville et revoir la hiérarchie des centralités économiques (Gutiérrez Gonzales, 2008). Adoptant une démarche économétrique, l'auteure défend la nécessité d'incorporer la dimension économique à l'étude des centralités urbaines, qui, depuis 1992, n'ont pas fait l'objet d'une étude précise et rigoureuse à ce niveau-là. Elle retient quatre critères : le volume d'emplois, la densité d'emplois, les économies d'échelle et l'accessibilité. Utilisant comme source de données principale le module C de l'Enquête de Mobilité de 2005 (STT/DANE), elle construit son analyse au niveau des UPZ. Pour calculer les densités d'emplois et ne pas introduire de biais liés à la présence d'espaces libres, elle passe par la notion « d'aire d'activités par UPZ » qu'elle construit à partir de la Base Cadastrale, en ne gardant que les espaces caractérisés par des usages commerciaux, de services et industriels. Le croisement des deux bases permet d'obtenir à la fois une bonne connaissance des volumes d'emplois et des

localisations, à l'intérieur des UPZ. De plus, les indicateurs ainsi obtenus sont pondérés en fonction du poids de chaque UPZ par rapport à l'emploi total de la ville pour ne pas donner trop d'importance aux aires denses en emplois mais petites en superficie. Le traitement fait ensuite l'objet d'une analyse exploratoire des données.

UPZ	Nom UPZ	Nombre d'emplois	Densité (emplois/ha)	Industrie (%)	Commerces et Services (%)
97	Chicó-Lago	123002	42,5	7,4	92,6
93	Las Nieves	117606	68,6	8,1	91,9
102	La Sabana	86279	17	19,9	80,1
16	Santa Barbara	78260	41,7	8,6	91,4
98	Alcázares	73524	18,5	15,7	84,3
94	Candelaria	73082	27,8	9,2	90,8
99	Chapinero	64767	22,9	10	90
91	Sagrado Corazón	64116	31,5	6,4	93,6
13	Los Cedros	55330	21,2	5,4	94,6
111	Puente Aranda	54879	8,5	30,7	69,3
108	Zone Industrielle	54136	7,4	26,4	73,6
14	Usaquén	53801	11,2	8,9	91,1
75	Fontibon	49324	13,3	38,7	61,3
101	Teusaquillo	48927	17,5	17,7	88,4
88	El Refugio	47864	16,1	3,3	96,7
104	P. Simon Bolivar – CAN	46812	9	8	92
28	El Rincon	46724	8,9	12,5	87,5
100	Galerías	44803	17,8	9,5	90,5
22	Doce de Octubre	42589	12,7	18,2	81,8
30	Boyaca Real	37941	10,2	17,3	82,7
26	Las Ferias	37366	6,7	21,1	78,9
40	Ciudad Montes	35180	9,8	16,2	83,8
112	Granjas de Techo	29215	1,9	23,4	76,6
85	Bosa Central	29144	5,4	13,6	86,4

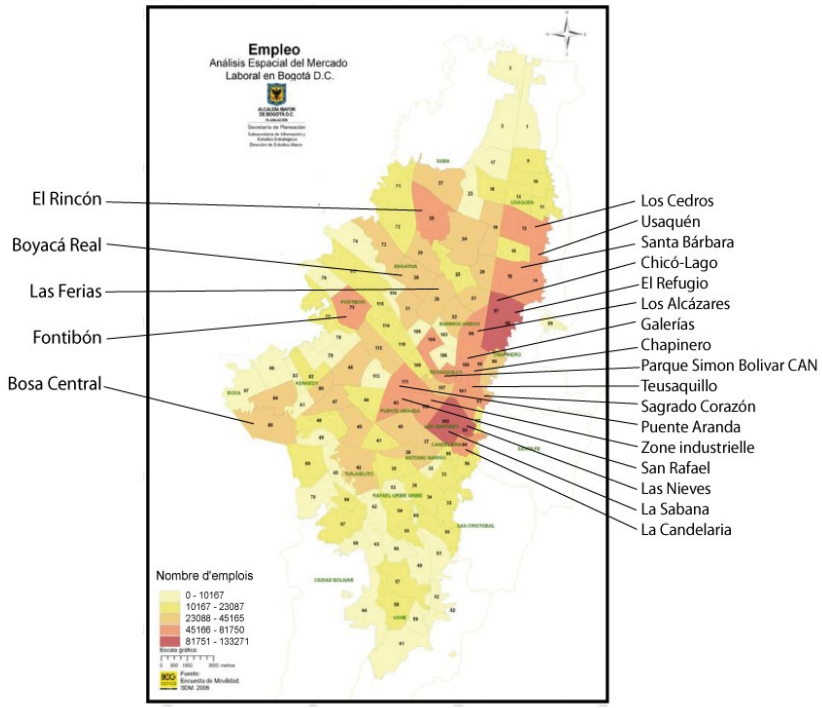
Tableau n°8 : Les UPZ les plus importantes en terme d'emplois.
Source : Gutiérrez Gonzales, 2008, pp. 29-30, à partir de : Enquête de Mobilité (STT-DANE, 2005) & Base Cadastrale, 2007.

Les données de l'Enquête de Mobilité de 2005 permettent à l'auteure de dégager une nouvelle représentation de la hiérarchisation des emplois. Contrairement à l'étude SDP / Université Nationale, elle montre que le DCN – ou centre principal de Bogotá – n'est pas le centre traditionnel mais l'UPZ « Chicó-Lago », qui se recoupe avec la centralité « Calle 72 – Calle 100 » définie par le POT. La faible densité des emplois par rapport au centre traditionnel y serait liée à la superficie plus importante de l'aire d'activité de cette UPZ, et surtout au fait qu'il s'agit de bureaux disposant d'espaces vastes, contrairement au centre traditionnel où les disponibilités d'espace sont plus réduites en raison de l'ancienneté de l'urbanisation (voir tableau n°8). En terme de volume, mais surtout de hiérarchie des emplois, Chicó-Lago surpasserait Las Nieves (UPZ correspondant au centre traditionnel). Selon Gutiérrez Gonzales, Chicó-Lago détiendrait les plus forts taux de participation à l'emploi total de la ville pour les activités financières et immobilières, les services de santé et les services communautaires. Las Nieves comporte en revanche les plus forts taux dans le commerce, l'administration publique et l'éducation. Chicó-Lago serait ainsi le centre financier et économique de Bogotá, alors que le centre traditionnel, et Las Nieves en

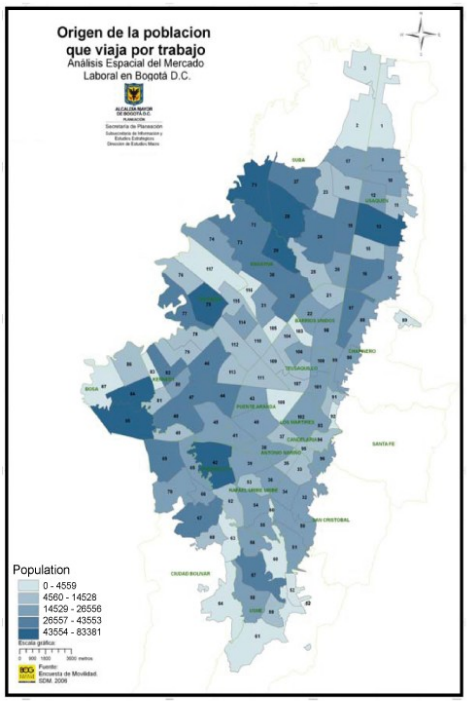
particulier, serait le centre administratif, universitaire et commercial (de commerce populaire comme nous le verrons dans le chapitre 5). Si l'étude est globalement satisfaisante, la révision des tableaux statistiques nous a révélé une série d'incohérences au niveau des spécialisations sectorielles, ce qui nous a décidé à ne pas présenter le détail des tableaux. Nous avons préféré reproduire les cartes publiées dans le Bulletin n°12 de « Bogotá, ville de statistiques » consacré à l'analyse spatiale du marché de l'emploi. Réalisé postérieurement par Diana Gutiérrez, ce document se fonde sur la même méthodologie, retravaillée.

La cartographie de la distribution de l'emploi à Bogotá, en volume et non en densité, conforte la représentation d'un centre étendu le long de l'axe centre-nord (de l'UPZ Cedros jusqu'aux UPZ Sagrado Corazón, Las Nieves et La Candelaria), complété désormais par l'axe centre-occident : UPZ Sabana, Zone industrielle, Puente Aranda. Comme le précise le tableau n°8, par opposition à l'axe centre-nord profondément tertiarisé, les parcelles d'usage industriel sont toujours très importantes dans ce secteur. Mais il est possible que l'emploi industriel ne soit pas si concentré dans la mesure où de nombreux entrepôts s'y sont implantés récemment en bénéficiant de la normativité des usages industriels. L'axe nord-occidental autour de l'Avenue 80, déjà identifié par l'étude SDP/Université Nationale, se détache également, jusque dans ses prolongements à Suba : UPZ Las Ferias, Boyacá Real et Rincón de Suba. De plus, apparaissent dans les périphéries, hors centre étendu, des secteurs pourvus d'une relative importante capacité d'agglomération des emplois, comme c'est le cas de Fontibón où est localisée la zone franche de Bogotá, à proximité de l'aéroport ou bien de Bosa central. Dans ce dernier secteur, des activités industrielles, commerciales et logistiques sont concentrées le long de l'Autoroute Sud, axe majeur à l'échelle nationale car il relie Bogotá à son principal port d'exportation : Buenaventura, sur la côte Pacifique. Cette zone (circonscrite au sein de l'UPZ Bosa central) correspond à la centralité définie par le POT « Delicias-Ensueño ». Le module D de l'Enquête de Mobilité, sur les déplacements quotidiens n'avait pas été jusqu'alors utilisé dans le cadre de l'évaluation des centralités définies par le POT. Les cartes « Origine de la population qui se déplace pour son travail » et « Destination de la population qui se déplace pour son travail » attestent de la séparation des lieux de résidence et des lieux d'emplois (voir cartes n°7). Elles révèlent les contours de l'opposition centre/périphérie, qui détermine aussi les limites du centre étendu où se concentrent emplois et activités économiques. En revanche, elles sont insuffisantes pour évaluer le degré de pénibilité des navettes domicile-travail, et donc les iniquités du fonctionnement urbain : elles ne donnent aucune information sur la structure spatiale des trajets quotidiens et l'étendue de l'aire d'influence des différents secteurs centraux reste inconnue.

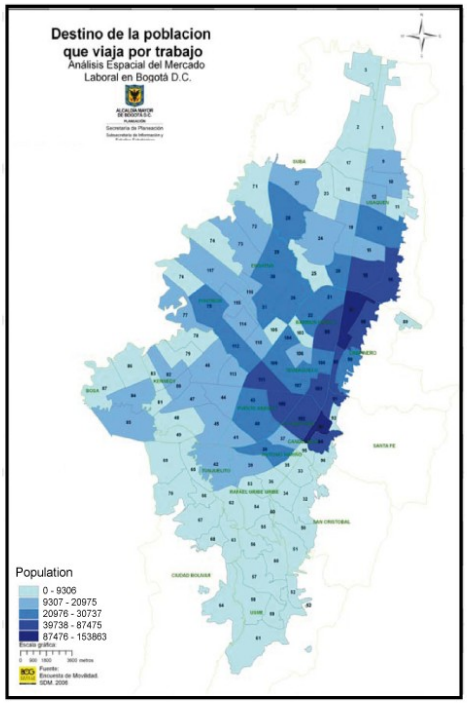
L'Emploi à Bogotá à partir de l'Enquête de Mobilité (2005)



Emplois



Origine de la population qui se déplace pour son travail



Destination de la population qui se déplace pour son travail

Auteur : SDP (2008), extrait de ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010), «Análisis espacial del mercado laboral en Bogotá», Bogotá. Ciudad de estadísticas, Boletín n°12.
Source : Enquête de Mobilité 2005
Traduction : Alice Beuf

Carte n°7 : L'emploi à partir de l'Enquête de Mobilité (2005)

A notre connaissance, il n'existe aucune cartographie des flux des mobilités quotidiennes, qui seule permet de mettre en évidence les polarités liées à l'emploi, ainsi qu'à d'autres motifs de voyage (études, achats, affaires, motifs personnels)[69]. De manière générale, si la notion de centralité est perçue à Bogotá comme « concentration » ou comme « agglomération », elle l'est beaucoup moins comme « polarisation ».

Diana Gutiérrez se réfère toutefois de manière indirecte au concept de polarisation, dans la mesure où elle cherche à obtenir une mesure approximative des « économies d'échelle » (Gutiérrez Gonzales, 2008, p.25) : un indicateur qui entre dans l'indice composite qu'elle propose pour identifier le DCN et les principaux centres de la ville (avec le volume et la densité des emplois ainsi que la densité des établissements). Elle utilise en effet la variable « voyages ayant pour motifs des achats et des affaires » comme indicateur du niveau de flux de demande des biens et services, en se fondant sur l'hypothèse que plus la demande s'agglomère, plus les coûts sont réduits, plus les économies d'échelle sont importantes et plus la centralité est hiérarchiquement élevée. Mais cet aspect reste assez marginal dans son travail et n'a pas été diffusé dans les milieux urbanistiques bogotains.

L'évaluation des centralités par les données sur l'emploi à partir de l'Enquête de Mobilité offre donc une perspective intéressante, malgré le caractère non exhaustif des données. Toutefois, cette approche présente des limites, notamment quant aux problèmes de localisation (les UPZ sont plus étendues que les centralités du POT) et aux difficultés pour caractériser les centralités selon leurs fonctions (spécialisations sectorielles). Par ailleurs, il aurait été possible d'approfondir la prise en compte de la notion de polarisation par une étude des flux des navettes quotidiennes.

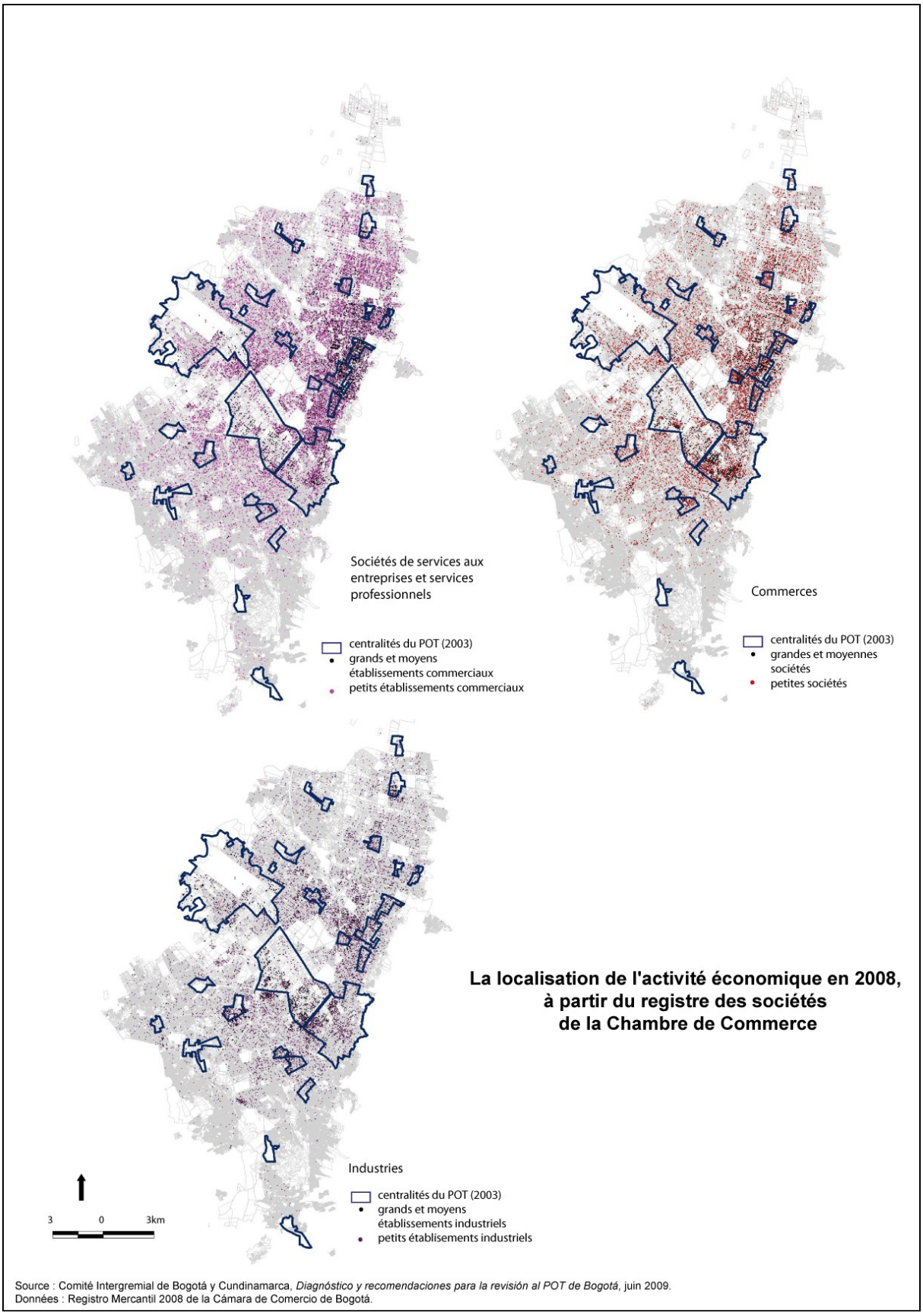
L'importance du centre étendu en matière de concentration des emplois a été à nouveau mise en évidence. Selon le document « Diagnostic urbain » pour la révision du POT, et à partir des données du Recensement du DANE de 2005 publiées depuis lors, l'axe centre-nord avec son extension à l'Ouest représente 32% de l'emploi total de la ville (plus d'un million et demi d'emplois). Les études sur l'emploi ont également permis de déceler l'émergence de nouveaux axes forts : vers le Nord-Ouest (l'avenue 80) et vers le Sud. De plus, elles ont montré l'importance de concentrations d'emplois dans des espaces périphériques : Suba, Bosa, Fontibón. La période récente serait donc marquée par une complexification à l'œuvre de la structure territoriale de Bogotá et la consolidation de zones d'emplois hors du centre étendu.

69 Voir chapitre 6.

1.2.3. L'activité économique : une vision du secteur privé

Dans le cadre du processus de révision du POT initié en 2009, la Chambre de Commerce de Bogotá a impulsé de nouvelles études pour évaluer la pertinence du modèle territorial et de la figure des centralités urbaines. Mobilisant une équipe de consultants, dont José Salazar, membre important de l'équipe de formulation du POT de 2000, ces études sont synthétisées dans le rapport du Comité *Intergremial* de Bogotá-Cundinamarca (2009).

Le Registre de la Chambre de Commerce y est utilisé pour examiner la concentration des activités économiques dans les territoires délimités comme « centralités » par le POT. L'analyse porte sur les usages de « bureaux » (44% du total des établissements), « commerces » (27% du total) et « industries » (14% du total). Les établissements sont classés selon leur taille : « petite » (entreprises aux actifs inférieurs 874000 euros), « moyenne » (entreprises aux actifs compris entre 874000 euros et 5245000 euros) et « grande » (entreprises aux actifs supérieurs à 5245000 euros). Une analyse est également menée pour identifier le nombre et la spécialisation des établissements économiques localisés dans chaque centralité. Les cartes révèlent la dispersion de l'activité économique dans le centre étendu et dans l'Ouest de la ville, mais n'invalident pas complètement la notion de centralité (voir carte n°8). En effet, 63% des grands établissements de services, 75% des grands établissements commerciaux et 73% des grands établissements industriels sont localisés à l'intérieur du périmètre de l'une des centralités définies par le POT (voir tableau n°9). La question de la nécessité de redélimiter les centralités est posée pour certaines d'entre elles, en position périphérique, comme Danubio-Tunjuelo, où aucun établissement économique n'est implanté. L'agglomération d'activités apparaît en revanche forte dans les trois principales centralités : Calle72 – Calle100 (Avenue Chile – Rue 100), Centre Historique – Centre International et Salitre – Zone industrielle. Mais les auteurs ne se demandent pas s'il est pertinent de différencier et délimiter ces trois « pôles » à l'intérieur du centre étendu. L'analyse de la spécialisation économique des centralités atteste de manière encore plus prononcée de l'écart entre le modèle du POT et la réalité : seulement sept des vingt et une centralités concentrent des activités économiques conformes avec l'usage principal qui leur est assigné par le POT : Usaquén Santa Barbara, Siete de Agosto, Prado Veraniego, Corabastos, Restrepo, Calle 72 – Calle100, et Fontibón – Aéroport El Dorado. Deux n'ont aucune activité économique : Danubio – Tunjuelo et Nuevo Usme. Dans la majorité des cas, cette différence révèle l'insuffisante prise en compte par l'administration des usages liés aux services et aux bureaux, qui surpassent les autres usages prévus (institutionnels, commerces ou industries).



Source : Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca, *Diagnóstico y recomendaciones para la revisión al POT de Bogotá*, juin 2009.
Données : Registro Mercantil 2008 de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Carte n°8 : La localisation de l'activité économique à partir du registre des sociétés de la Chambre du Commerce
Traduction : Alice Beuf

Il est donc possible d'affirmer que la complexification et la diversification de la tertiarisation d'une vaste étendue de l'espace urbain ont été sous-estimées par les planificateurs lors de l'élaboration du POT.

Activités	Établissements	Localisés dans les centralités	Localisés hors des centralités
Services	grands	586 (63%)	340 (37%)
	moyens	4725 (43%)	6347 (57%)
	petits	8970 (33%)	18090 (67%)
Commerces	grands	152 (75%)	82 (35%)
	moyens	3137 (49%)	3229 (51%)
	petits	6488 (38%)	10623 (62%)
Industries	grands	129 (73%)	48 (27%)
	moyens	1731 (49%)	1786 (51%)
	petits	2747 (33%)	5809 (67%)

Tableau n°9 : Etablissements économiques et centralités.
Source : Comité *Intergremial* de Bogotá-Cundinamarca (2009), à partir du registre des Sociétés de la Chambre de Commerce de Bogotá (2008).

L'étude du comité des *gremios* véhicule la vision du secteur privé sur l'aménagement territorial de Bogotá. Son objectif principal est d'analyser le degré d'exécution du modèle territorial du POT, de mettre en évidence les écarts entre le plan et la réalité. C'est en effet à l'aune des propres critères du POT que les dynamiques territoriales sont passées au crible. Un entretien avec le Vice-président de Gestion Civique et Sociale de la Chambre de Commerce de Bogotá nous permet de mieux comprendre le positionnement des *gremios* (entretien n°46) :

> « Nous sommes convaincus qu'il existe un futur possible pour Bogotá qui permettrait d'assurer la croissance économique. Des activités économiques bien situées, des axes de mobilité, tout cela favorise la compétitivité urbaine. Est-il bon que le commerce croisse de manière non planifiée? Nous souhaitons une normativité urbaine suffisamment flexible pour fixer des limites, pour réduire les problèmes de compatibilité entre les différentes activités. La norme est utile si elle s'accorde à la réalité. Or ce n'est pas le cas du POT. Les investissements publics et privés ne se donnent pas dans les centralités. La Chambre de Commerce de Bogotá (CCB) n'a pas à dire si le modèle de centralité est bon ou mauvais. C'est un modèle jeune qui peut encore se recomposer. Mais la CCB se doit d'attirer l'attention sur la nécessaire évaluation du POT. La CCB a des intérêts dans le développement de certaines zones de la ville. Nous souhaitons participer au débat sur l'aménagement territorial en faisant des propositions quand nous voyons, comme aujourd'hui, que ni le District ni les universités n'apportent de réponse convaincante. »

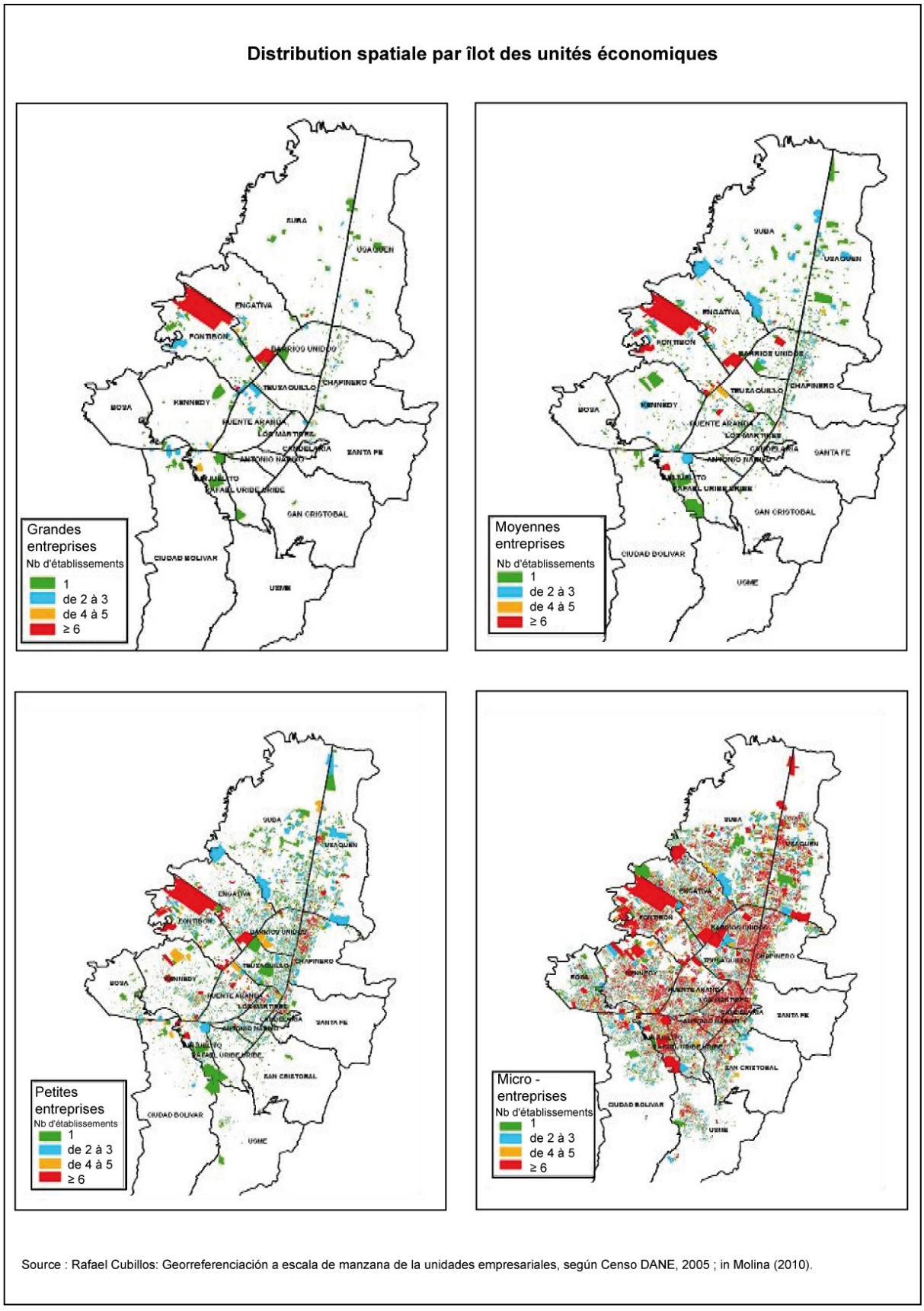
Ainsi les *gremios* apparaîssent-ils bien disposés par rapport à l'exercice de planification urbaine, mais ils exigent des résultats. Les entreprises veulent pouvoir avoir confiance dans le bon

fonctionnement des divers outils de planification et de gestion du sol. Pour le comité des *gremios* de Bogotá, il s'agit d'un élément clé de la compétitivité urbaine, présentée comme l'objectif principal, et même unique, de la collaboration entre le secteur privé et le secteur public au niveau urbanistique. C'est donc par ce type d'argument que le secteur privé développe sa critique du POT. Bien plus que les autres études qui ont eu un impact relativement restreint au sein du Secrétariat de Planification et malgré leur faiblesse scientifique, les travaux commandés par la Chambre de Commerce et le comité des *gremios* diffusent auprès des professionnels de l'urbanisme et des dirigeants économiques l'idée de l'échec du modèle territorial polycentrique.

1.2.4. Centralités et informalité : les enseignements du recensement des unités économiques

Les résultats du recensement général de 2005 relatifs aux unités économiques ont été publiés tardivement et exploités en 2009-2010. À la différence des sociétés enregistrées auprès de la Chambre de Commerce, les unités économiques recensées sur une base spatiale représentent des établissements économiques qui peuvent être uniques, principaux, succursale ou auxiliaires. Les unités économiques ne sont pas classées selon le volume d'actifs mais par le nombre de personnes employées dans le site même, et plus précisément par le nombre de personnes qui y ont travaillé au cours du mois précédent le recensement : plus de 500 pour les grandes entreprises, de 50 à 500 pour les entreprises moyennes, de 10 à 50 pour les petites entreprises et moins de 10 pour les micro-entreprises.

Une géoréférentiation de la localisation des unités économiques est réalisée à l'échelle des îlots par Rafael Cubillos, consultant indépendant (voir carte n°9). On y observe les localisations privilégiées des grandes entreprises : autour de l'aéroport et dans la zone franche de Fontibón, dans la zone industrielle de Puente Aranda et à proximité du CAN, le long du couloir industriel du Sud (Autoroute Sud et rio Tunjuelo), dans l'axe centre-nord, essentiellement dans le secteur financier et de tertiaire supérieur de Chapinero, ou bien dans des sites isolés comme la brasserie Bavaria à Kennedy. La densité des entreprises moyennes est plus importante dans le centre étendu (autoroute nord) et le long de l'axe nord-occidental (rue 80). Les petites entreprises sont encore plus dispersées : elles sont localisées sur l'ensemble du territoire urbain, hormis les périphéries résidentielles occidentales et Sud. Les micro-entreprises (93% des établissements de Bogotá en 2005 contre 89% en 1990) ont quant à elles une couverture quasi totale.



Source : Rafael Cubillos: Georreferenciación a escala de manzana de la unidades empresariales, según Censo DANE, 2005 ; in Molina (2010).

Carte n°9 : Distribution spatiale par îlot des unités économiques (2005).
Traduction : Alice Beuf

Cependant, elles présentent des niveaux de concentration élevés dans le centre étendu (sous formes de cluster comme à San Victorino[70]) et dans les périphéries où elles constituent la base des centralités populaires[71]. Ainsi, l'apport de cette méthodologie par rapport à l'étude de la chambre de commerce est de faire ressortir le poids des micro-entreprises. L'importance numérique et géographique de l'informalité entrepreneuriale[72], mais aussi de l'informalité immobilière (82% des îlots sont de développement progressif) et du travail (52,9% des emplois) servent d'argument à Molina pour insister sur l'existence d'une ville duale (Molina, 2010).

A la ville globale, fondée sur une économie formelle et internationalisée s'opposerait une ville « populaire » ou encore « locale » basée sur une économie informelle et des réseaux sociaux et professionnels de proximité : deux villes pourvues de deux morphologies radicalement distinctes. Or, l'intérêt de l'approche de Molina, par ailleurs très classique, est de mettre en valeur le potentiel d'évolution de cette ville qu'il dénomme populaire ou locale. En effet, la ville informelle, autoconstruite, dense et basse, se développe progressivement par addition d'étages aux maisons, par transformation des usages des édifices qui de résidentiel se transforment facilement pour accueillir des activités de services. Ces modalités de production génèrent des espaces urbains qui présentent une importante mixité des usages, difficile à retrouver dans les nouveaux quartiers que l'urbanisme formel a construit dans les périphéries. Dès lors, Molina propose de tirer parti des caractéristiques de cette ville populaire pour mettre en œuvre le modèle territorial de ville compacte et polycentrique, par ailleurs si difficile à réaliser en raison des faibles disponibilités de terrain pour le développement urbain et si menacé par le modèle d'occupation expansive de la savane pour ces mêmes raisons. Il invite explicitement à renforcer les « centres directionnels ou nœuds de l'économie populaire » à l'aide d'une planification évolutive, centrée sur les processus plus que sur la normativité urbaine. Contrairement à l'approche uniquement descriptive d'Alba, il s'agit bien ici d'une proposition d'aménagement fondé sur des principes de requalification urbaine, novateurs à Bogotá.

Les centralités définies par le POT ont été soumises à diverses études ayant pour objet d'évaluer leur pertinence, leur réalité et/ou leur réalisation. Un consensus s'est créé sur le fait que la structure territoriale de Bogotá ne présente pas un modèle de polycentralité équilibré tel que le préconise le POT. Même si de nouveaux espaces de centralité semblent se former dans les périphéries occidentales, nord-occidentales et même nord, le trait dominant demeure l'expansion

70 Voir chapitre 5.

71 Nous nommons « centralités populaires » les concentrations de micro et petits établissements commerciaux et de services qui polarisent un ensemble de quartier dans les secteurs de développement progressif et qui sont identifiées comme telles par les habitants. Elles ont un nom et sont associées à un ou des référents urbains reconnus : église, place de marché, terminal de ligne de transport collectif. Voir chapitre 7.

72 L'informalité entrepreneuriale renvoie aux unités économiques de moins de 10 travailleurs.

des espaces de centralité selon la modalité de la continuité territoriale depuis le centre traditionnel vers le Nord et vers l'Ouest. Les centralités du POT qui se sont consolidées sont les centralités localisées dans le centre étendu. L'objectif de décentraliser les activités urbaines, de décongestionner l'axe de centralité métropolitaine centre-nord (étendu vers l'Ouest jusqu'au nouveau centre d'affaires de Salitre), de développer des pôles économiques dans d'autres parties de l'espace urbain et de rapprocher l'offre de biens et services des habitants des périphéries, ne s'est pas réalisé. Le renforcement de centralités populaires fondées sur l'économie informelle joue un rôle important dans l'organisation spatiale hors du centre étendu, mais ce processus n'est guère perçu en dehors du milieu universitaire.

Malgré les atours scientifiques dont se sont revêtus ces exercices parfois laborieux, les discours qu'ils véhiculent ne sont pas neutres. Ils influencent les représentations de la ville des dirigeants politiques mais surtout servent à légitimer la mise en place des politiques urbaines auprès des citoyens.

2. Réviser le POT

Ces études diffusent l'idée de l'échec du modèle de polycentralité équilibrée, fondé sur la complémentarité d'un réseau de centralités urbaines. À partir de 2009, des interprétations divergentes de cet échec orientent les débats qui commencent sur la révision du POT.

2.1. Les discours de l'échec : des interprétations divergentes

Le constat d'échec du POT suscite des interprétations et des commentaires divergents au sein des milieux des professionnels de l'urbanisme, alors que l'approche spatiale est de manière générale très peu développée parmi les décideurs politiques et économiques et les citadins.

D'un côté, se développe une première vision qui tend à réduire la notion de centralité dans l'urbanisme bogotain à un concept creux, dans la mesure où la croissance urbaine aurait entraîné l'expansion du centre mais non la formation de nouvelles centralités. Les centralités définies par le POT seraient une coquille vide ; leurs définitions et délimitations ne reposeraient pas sur une analyse suffisamment rigoureuse des dynamiques urbaines pour espérer que le modèle urbain se

réalise effectivement. L'écart trop important entre réalité et modèle rendrait par là-même caduque l'entreprise de planification elle-même. Lors de l'entretien qu'elle nous a accordé, Adriana Parias qui a dirigé l'étude SDP – UNAL nous a exprimé cette vision, qui tend à délégitimer la figure des centralités comme base du projet urbain (entretien n°6):

> « Dans l'étude SDP – Université Nationale, on a observé que les zones délimitées par le POT ne coïncident pas avec les sites d'agglomération d'emplois. En 10 ans, l'activité économique ne s'est pas localisée à l'intérieur des zones définies comme centralité. Bogotá est donc monocentrique : le centre s'est étendu de manière naturelle avec la croissance urbaine. Il n'y a pas de logiques de substitution d'un centre par un autre. En dehors du centre étendu, il n'y a pas de réelle concentration d'activité économique. D'autre part, l'entrée urbanistique repose sur l'identification du rôle des faits urbains, qui génèrent quant à eux effectivement des phénomènes de centralité. Mais la capacité d'attraction de ces zones densément peuplées est faible. Les centralités que l'on y observe sont plus de ségrégation que d'intégration. On a conclu que l'on ne pouvait pas parler de polycentralité à Bogotá. En définitive, la question de la centralité n'est pas pertinente. Mais par contre, les opérations stratégiques sont fondamentales dans la perspective de la recherche d'un équilibre territorial ».

La figure des centralités urbaines du POT émanant d'une planification « par le haut », conçue par un petit cercle d'experts sur la ville, serait déconnectée des dynamiques économiques. Par ailleurs, elle ne serait pas non plus réappropriée par les pratiques citadines. Ainsi, d'après Maria Mercedes Maldonado (entretien n°5) qui exprime cette même vision, les habitants s'approprient l'échelle des UPZ comme nouvel horizon de l'espace du quotidien, malgré leur caractère totalement artificiel, mais pas les centralités. Il est vrai que dans les forums et rencontres citoyennes, organisées à l'échelle de la ville, des arrondissements ou des quartiers, auxquels nous avons participé et que nous développerons ci-après, la question des centralités comme pièce maîtresse du modèle territorial n'a quasiment jamais été évoquée, hormis dans les cas particuliers des audiences publiques portant sur des opérations stratégiques (par exemple, sur le Plan Centre, comme nous le verrons au chapitre 5).

Il est néanmoins intéressant de remarquer que si les centralités du POT sont discréditées par ce type d'arguments, il n'en est rien des opérations stratégiques, qui sont perçues comme des instruments de planification fondamentaux pour diriger les investissements publics et privés vers des territoires (correspondant ou non à des centralités), dont la spécificité des fonctions justifie un traitement particulier à l'échelle de la ville. Pour les tenants de cette approche, l'enjeu serait de redéfinir le modèle territorial en tenant mieux compte des dynamiques urbaines réelles et de développer toutes les potentialités d'action sur les territoires offertes par l'outil des opérations stratégiques. Le renforcement de l'action publique passerait donc par la redéfinition du projet urbain et des centralités projetées, mais aussi et surtout par l'approfondissement du caractère

opérationnel des instruments prévus pas la loi 388 de 1997. Dans cette optique, les opérations stratégiques auraient un rôle de levier primordial pour le développement économique mais aussi pour la justice sociale. Cette dernière orientation est par exemple perceptible dans le Rapport du PNUD sur le Développement Humain et Urbain de Bogotá qui, malgré une approche plus sectorielle que territoriale, préconise de tirer profit des opérations stratégiques prévues dans le POT pour introduire une mixité de populations, d'usages et de fonctions dans des espaces emblématiques, et ainsi lutter contre la ségrégation, en termes spatiaux et socio-économiques (PNUD COLOMBIA, 2007, p.21). Dans cette même optique se situe la proposition de Molina qui invite à approfondir le modèle territorial sur la base de connaissances plus fines des processus urbains, et à élaborer des modalités d'intervention qui potentialisent les dynamiques urbaines observées.

Les tenants de cette première approche, plutôt représentants de l'administration et des milieux académiques influencés par Mockus ou le Pôle Démocratique Alternatif, prônent la consolidation d'un Etat régulateur, qui doit intervenir plus directement dans les processus urbains[73]. Pour cela, il n'est pas nécessaire de procéder à des réformes politico-institutionnelles mais d'appliquer les instruments prévus par la loi. Cette vision, au prime abord technique, est également politique car elle s'attache à défendre la loi 388 de 1997, qui limite la liberté d'action des particuliers sur l'espace urbain au nom de l'intérêt collectif.

D'un autre côté, se dégage une deuxième vision qui tend à défendre la figure des centralités et le modèle territorial du POT tout en mettant en évidence les nombreuses défaillances de l'action urbanistique : le modèle serait bon, mais le problème résiderait dans l'incapacité des pouvoirs publics à l'exécuter. L'enjeu serait alors d'adapter les outils de planification et de gestion du sol à la réalité des pratiques urbanistiques colombiennes, pour les rendre plus efficaces, plus opérationnels.

Les consultants engagés par la Chambre de Commerce ont véhiculé avec force ce discours. Ainsi, après avoir montré en quoi la figure des centralités du POT est éloignée des dynamiques territoriales de la capitale colombienne, le rapport du comité des *gremios* s'attache à montrer que la spatialisation des investissements publics depuis l'adoption du POT n'a pas été réalisée en fonction du modèle territorial, mais de la reproduction des anciennes logiques sectorielles. Les défaillances de la planification urbaine seraient donc liés en premier lieu à la faiblesse des

73 Le Pôle Démocratique Alternatif est le seul parti d'opposition de gauche en Colombie depuis l'élimination physique et institutionnelle de l'Union Patriotique qui a fait 5000 morts et disparus entre le milieu des années 1980 et le début des années 2000 selon cette organisation. Très minoritaire au niveau national, le Pôle Démocratique Alternatif est au pouvoir à Bogotá depuis 2004, grâce aux élections des maires Luis Eduardo Garzón (2004-2008) et de Samuel Moreno (2008-2012).

instruments du nouveau modèle de planification, mis en place à partir du POT de 2000.

Le premier aspect critiqué est l'inefficacité de la politique de rénovation urbaine : la ville de Bogotá s'est densifiée au cours des dix dernières années mais cette densification n'est pas le résultat de la politique de rénovation urbaine du District ayant pour but de consolider les centralités. La politique de rénovation urbaine demeure « incertaine » alors que la densification urbaine réelle est d'initiative privée. « Silencieuse », elle se donne dans les espaces « traditionnels » de densification – le centre étendu – , contrairement au modèle défini par le POT. En second lieu, est mise en avant l'absence d'articulation entre la planification des transports (et notamment l'implantation du système Transmilenio) et la planification urbaine. Les trajets centre / périphéries ont été favorisés au détriment des mobilités zonales polarisées par les centralités. Dès lors, les centralités secondaires planifiées par le POT sont demeurées hors du réseau principal de mobilité, de telle sorte que l'accessibilité de leur zone d'influence ne s'est pas améliorée. Autre point contesté : l'insuffisance de l'urbanisme réglementaire (« la norme » ou la « normativité » dans les termes de l'urbanisme bogotain), qui n'a pas été à l'origine des transformations urbaines souhaitées. Les investisseurs n'ont pas été intéressés par les centralités du POT en raison de leurs mauvaises qualités urbaines et de leur accessibilité déficiente. Peu de constructions y ont été enregistrées. En revanche, les espaces générateurs de plus-values récupérées par le District sont situés dans le centre étendu et le Nord de la ville. Enfin, le faible état d'avancement des opérations stratégiques est dénoncé. Pour les consultants, dans les trois opérations qui ont été approuvées et qui sont en cours de réalisation (Centre, Nord, et Nuevo Usme), la faible volonté politique a altéré les relations avec les communautés de résidents ainsi qu'avec les investisseurs privés potentiels, ce qui a nui au bon déroulement des opérations.

A l'inverse de la première vision, cette deuxième approche est porteuse d'une dimension politique plus prononcée car la critique des déficiences de la planification débouche sur l'ambition de transformer le dispositif réglementaire. La question est de savoir dans quelle mesure le souci d'efficacité des instruments ne serait pas en fait un prétexte à la réduction de la capacité de régulation de l'Etat. En effet, la critique de la planification s'accompagne généralement de recommandations pour adapter les outils aux nécessités des investisseurs privés : leurs intérêts en viennent à déterminer les modalités d'action des pouvoirs publics, agissant dès lors au bénéfice du secteur privé, dans le cas de figure d'un Etat facilitateur des opérations menées par les agents économiques privés. L'extrait suivant atteste de la volonté d'orienter le rôle de l'Etat dans un sens favorable aux pratiques des investisseurs privés :

> « Quand l'engagement des institutions n'est pas perçu ou quand les temporalités et la gestion du projet

> ne sont pas clairs, un effet inverse se produit : il est plus difficile que les investisseurs, accoutumés à d'autres types de projets, s'y intéressent et les propriétaires des terrains s'indisposent, ce qui compromet sérieusement la viabilité de l'opération. »
>
> Cámara de Comercio de Bogotá, José Salazar & Fernando Roa (2008) « Ciudad densa y compacta », p.14.

On peut déceler cette deuxième vision dans les discours de certains urbanistes bogotains peñalosistes. Elle est aussi relayée au niveau national par des politiciens de la coalition uribiste (par exemple, Juan Lozano, ministre du logement entre 2006 et 2009) et les représentants des entreprises de la construction, à travers le *gremio* CAMACOL, qui souhaitent flexibiliser les instruments de gestion foncière mis en place par la loi 388 de 1997. Les opérations stratégiques ne sont pas non plus défendues, mais par contre l'accent est porté sur la figure des macro-projets d'initiative nationale, pouvant être adoptés sans l'approbation des municipalités, et même en contradiction avec les POT[74]. La nomination en août 2009 d'une nouvelle Secrétaire de Planification du District, membre du parti Cambio Radical[75], Maria Camila Uribe, a renforcé au sein de l'administration du District le pouvoir des tenants de cette deuxième approche. Le processus de révision du POT a dès lors été dominé par cette vision.

Il est possible d'identifier une troisième vision de l'aménagement territorial et des centralités urbaines du POT, qui n'est pas structurée comme les précédentes mais qui compte à l'heure de la révision du POT : une vision qui émerge des processus sociaux. Les différents espaces de participation (audiences publiques, tables-rondes, forums) sont aussi des lieux où a été évalué le modèle territorial du POT. Des discours, en général fortement critiques, s'y sont exprimés. Le Conseil Territorial de Participation du District (CTPD)[76] a œuvré à leur structuration et visibilisation. Pour le CTPD, l'enjeu est de dépasser les approches exclusivement physiques (POT de 2000) ou socio-économiques (POT de 2003) de la planification urbaine pour construire un aménagement fondé sur l'équité et la « construction sociale du territoire » : une planification participative qui respecterait les formes d'appropriation et d'occupation du territoire des minorités et prônerait l'inclusion contre la ségrégation. Le CTPD propose de réfléchir aux

74 Nous reviendrons au chapitre 5 sur les enjeux de concurrence entre les échelons de l'Etat introduits par les macro-projets, qui ont été créés par la loi 1151 de 2007 (loi qui adopte le Plan de Développement du second mandat du Président Uribe) et finalement décrétés anticonstitutionnels par la Cour Constitutionnelle en 2010 suite au recours en justice déposé par plusieurs conseillers de Bogotá.

75 Cambio Radical est un parti de centre-droit, appartenant à la coalition uribiste. Ce changement de personnels de direction correspond à un rééquilibrage des forces politiques au sein du Conseil de Bogotá, qui n'est pas entièrement dominé par le Pôle Démocratique Alternatif, parti de la majorité municipale dont était issu le précédent Secrétaire de la Planification, Oscar Molina, parti précipitamment.

76 L'article 340 de la Constitution de 1991 crée dans toutes les municipalités de Colombie des conseils territoriaux de planification. Le CTPD de Bogotá est composé de représentants des Juntas d'Administration Locales de chaque arrondissement (*ediles*), des secteurs économiques, sociaux, écologistes, communautaires et culturels, ethniques (afro-colombiens et indigènes), des jeunes et des femmes. Les membres sont nommés par le maire de Bogotá. Le CTPD a pour principale mission de contribuer à convoquer et animer les processus participatifs et à rendre un avis sur la formulation du POT et des plans de développement.

modalités pour « concrétiser dans le territoire l'exercice des droits des individus et des groupes » et rendre « effectif le droit à la ville » (CTPD, 2010, p.61).

L'atelier territorial du CTPD a relevé cinq types de processus de participation citoyenne à base territoriale : la participation associée aux aires de protection de l'environnement, aux corridors de transformation urbaine, à l'amélioration intégrale de quartiers[77] et aux opérations stratégiques (CTPD, 2010, p.62). Les deux derniers processus questionnent directement la conception des centralités urbaines du POT. D'une part, il est clairement exprimé que devraient se consolider « des centralités pour permettre un accès équitable aux équipements, services urbains et sources d'emplois qui contribuent à structurer les zones d'amélioration intégrale ». (CTPD, 2010, p.113). Jamais la figure urbanistique des centralités n'a été associée aux programmes d'amélioration intégrale des quartiers alors que l'on observe ici une demande de la part de la société civile pour l'aménagement de centralités fondées sur l'équité dans le cadre de ces processus. D'autre part, le CTPD met en avant la complexité des conflits sociaux à base territoriale qui émergent des processus participatifs tenus au sujet des opérations stratégiques Centre, Usme et Aéroport. L'exécution du projet de centralités du POT est synonyme de conflit pour cet organe supposé refléter la diversité de la société civile. Les centralités planifiées selon des critères de compétitivité sont vivement critiquées pour les impacts sociaux qu'elles génèrent et qui jusqu'alors « sont restés sans réponse » (CTPD, 2010, p.49). De la société civile, se dégagent donc à la fois une demande et une critique des centralités, mais des centralités fondées sur des principes opposés.

2.2. Le POT 2011 : la planification urbaine en échec

En septembre 2008, le maire de Bogotá Samuel Moreno annonce le début du processus de révision du POT, censé se terminer initialement fin 2009. Les premiers résultats de la phase de diagnostic sont rendus publics en juin 2009. Mais de nombreuses critiques ont été émises et ont obligé le maire à reporter l'adoption du nouveau POT. En août 2009, le CTPD remet ainsi en cause la révision du POT pour plusieurs raisons. Entre autres, l'incohérence de l'adoption du POT avant de connaître les décisions structurelles qui seront prises au sujet de la future construction du métro et d'autres thèmes de niveau régional où des accords sont encore inexistants (mobilité, logements...) ainsi que l'illégitimité du processus en raison d'une

77 Sous l'influence de la BID, Bogotá a adopté un programme ambitieux d'amélioration intégrale des quartiers pour requalifier les quartiers d'origine informelle, à partir d'intervention sur les maisons, les VRD, les espaces publics ainsi que la construction d'équipements collectifs.

participation tronquée qui porterait atteinte aux droits des citoyens. Dans ces conditions, le CTPD recommande à l'administration du District de concentrer ses effets sur la consolidation du diagnostic et l'approfondissement de la participation citoyenne jusqu'en 2012. L'adoption du POT au début du prochain mandat municipal est jugée plus opportune.

En 2009 et 2010, le Secrétariat de Planification du District se concentre effectivement sur la formulation du diagnostic et d'un projet d'accord, documents qui sont publiés (mais non adoptés) fin 2010 et début 2011. Or, cette même période correspond à une profonde crise de légitimité du maire de Bogotá, mêlé à un scandale de corruption de grande ampleur, touchant les contrats publics pour la construction des infrastructures de transport (3ème phase de Transmilenio). Malgré la finalisation de la phase de formulation, il est donc peu probable que le POT soit adopté avant la fin du mandat actuel. Cette hypothèse pourrait bénéficier à la ville dans la mesure où elle offre l'opportunité d'une adoption simultanée du Plan de Développement et du POT, et donc de leur meilleure articulation.

Dans ce contexte quelque peu trouble, l'équipe de Maria Camila Uribe réalise un diagnostic urbain relativement complet et riche en informations, sur la base d'un « Expédient du District » qui compile une série d'indicateurs urbains, censés fournir la base pour le suivi de l'exécution du POT[78]. L'expédient et le diagnostic sont organisés en trois thèmes : productivité – équité – durabilité. Ces trois thèmes sont pensés comme les composants de la compétitivité, qui devient l'objectif principal de la planification urbaine. L'équité renvoie à la satisfaction des besoins de base de la population (logements, services publics et équipements) ; sa mesure repose sur de multiples indicateurs de desserte et de couverture territoriale. L'emploi et l'activité économique correspondent en revanche à une problématique différente, celle de la productivité. Une telle dichotomie laisse en suspens de nombreux thèmes, au croisement de ces deux dimensions, comme par exemple la mobilité. Doit-elle répondre à des impératifs de desserte des territoires ou organiser des réseaux performants pour relier des lieux stratégiques pour l'économie de la ville? Dès lors, la question de la planification des centralités est rangée, de même que dans le POT de 2003, du côté de la productivité et s'appuie sur les arguments du rapport du comité des *gremios* de Bogotá. L'accent est mis sur le fait que le développement des centralités ne présente pas une « couverture territoriale » efficace et que l'ambition de diminuer la dépendance au centre étendu

78 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010), *Diagnóstico de Ciudad. Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. La construcción de un territorio más competitivo : equidad, productividad y sostenibilidad.*
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010), *Expediente Distrital. Un instrumento para hacer seguimiento y evaluación a la planificación del territorio. Indicadores para la planificación urbana rural. Insumos para el sistema de información para la la planificación urbana – rural del Distrito Capital. Línea base Versión 1.1,* Segunda revisión del POT, Modificación excepcional.

ne s'est pas concrétisée. Le document est très succinct sur ces questions, de même que sur les opérations stratégiques. Ces dernières sont contestées dans la mesure où elles seraient mal articulées aux plans d'aménagement zonaux qui doivent les réglementer sans que l'on sache bien pourquoi ni dans quelle mesure. Le diagnostic urbain pour la révision du POT relaye ainsi la vive (auto)critique développée par la deuxième vision précédemment identifiée, qui met en avant la faiblesse de la dimension opérationnelle de l'urbanisme bogotain. Les difficultés rencontrées dans l'application de chacun des instruments de planification, de gestion et de financement du sol sont inventoriées sur le mode du réquisitoire, mais ne sont pas véritablement analysées. Ainsi, malgré d'importants investissements, les déficits de logements[79] et de services et équipements de base restent élevés. La gestion de la croissance urbaine selon une approche comptable, ou plutôt le rattrapage des retards accumulés, demeure une priorité pour les politiques urbaines, malgré le discours dominant sur la compétitivité. Les équipes municipales sont donc moins réceptives à la planification stratégique. Par ailleurs, nous avons tenté de cartographier les données d'accès aux équipements urbains recueillies dans le cadre de l'Expédient du District. Mais nous avons du renoncer à les exploiter dans le cadre de notre travail car elles se sont révélées incomplètes et parfois contradictoires. Cette base de données n'est en fait pas consolidée : elle a probablement été réalisée rapidement, pour répondre aux demandes du CTPD.

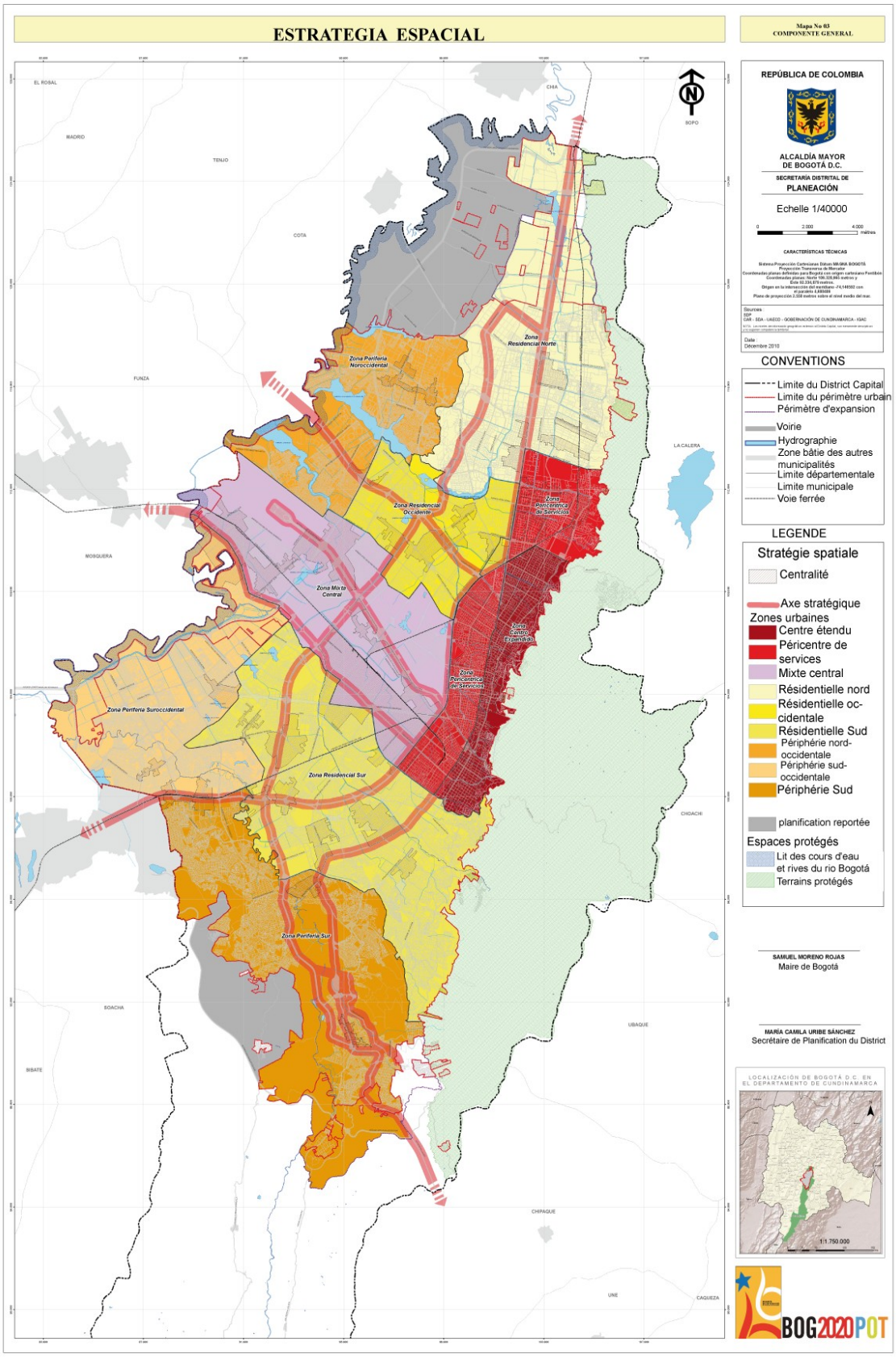
Sur la base de ce diagnostic, a été rédigé un projet de plan. Il nous semble important d'en préciser les grandes lignes, malgré cette situation incertaine, et alors que le projet urbain proposé ne repose sur aucun accord collectif, mais seulement sur le travail d'une équipe de travail restreinte. En premier lieu, il faut reconnaître qu'un effort d'organisation du document, et, au-delà, de mise en cohérence des instruments de planification entre eux, a été réalisé. Le fait que les UPZ aient été réglementées avant les Plans Directeurs a été fortement critiqué : ce document semble vouloir éviter la reproduction de telles erreurs. Le projet de POT définit une "Stratégie de Développement Spatial", supposée plus flexible que le "modèle territorial" des POT 2000 et 2003 (voir plan n°13). Cette stratégie spatiale peut-être interprétée comme une refonte de la version du premier POT car elle articule des zones urbaines (sur le modèle des « pièces urbaines »), des axes stratégiques et des centralités. Le nombre des centralités est augmenté à 37, ce qui rapproche cette identification de celle du premier POT. La hiérarchisation des centralités par rapport à la spécialisation de leurs fonctions et/ou à leurs échelles est abandonnée au profit d'une classification de leurs usages réels, sans que soit pensé leur rôle dans le projet urbain

79 Selon les recensements de la population de 1993 et 2005 du DANE, le déficit de logements à Bogotá est passé de 555500 ménages sans logements en 1993 à 369874 en 2005. Cependant, la production de logements sociaux (91000 unités produites entre 2004 et 2009) reste bien trop inférieure à la demande pour ce type de logements, qui sont les plus demandés.

(Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2011, article 177)[80]. La figure des centralités est donc maintenue, mais elle n'est plus le pivot du projet urbain. Elle est désormais totalement assimilée à une concentration d'activités de tous ordre, non nécessairement à une offre de services. Les dimensions sociales et symboliques des centralités, mentionnées dans la définition du premier POT, ne sont plus du tout évoquées. Quant aux zones urbaines, leur délimitation ne repose sur aucun critère spécifique, si ce n'est les divisions des grands axes de la voirie et une représentation du territoire « depuis le centre » plus ou moins fondée sur la morphologie urbaine. Ce zonage urbain ne prend pas en compte les dynamiques socio-économiques qui se dégagent des études de la mobilité et de la localisation des activités économiques, comme l'émergence de l'axe nord-occidental et de nouveaux pôles en périphérie. Il véhicule une vision statique du territoire fondée sur des représentations sociales conservatrices. En cela, la stratégie spatiale du POT est fortement critiquée par le CTPD, pour qui « le POT maintient une structure de planification par pièces qui a prédominé jusqu'à aujourd'hui et qui renforce et rétroalimente constamment la tendance et l'attitude ségrégative et discriminatoire qui dominent les imaginaires économiques et sociaux » (CTPD, 2010, p.62). Il est certain que le zonage tend à fixer les divisions sociales de l'espace urbain.

Néanmoins, la nouveauté introduite par rapport aux précédents POT est que chacune de ces figures urbanistiques implique une normativité et des instruments de régulation spécifiques. Les zones urbaines, divisées en sous-zones, servent de base territoriale pour la mise en place de fonds compensatoires associés aux obligations urbanistiques et les centralités bénéficient de normes d'usages propres, fondées sur la Classification Internationale Industrielle Uniforme (CIIU) : elles sont considérées comme des « aires de régime exceptionnel dans les sous-zones » (article 174). Par ailleurs, les opérations stratégiques disparaissent et seule une liste de « projets urbains par zone » est rapidement donnée à la fin du document. En conséquence, ce projet de révision du POT a pour objet de supprimer toute ambition de planification stratégique et de revenir à une planification exclusivement normative, physique, qui n'aborde pas la dimension socio-économique du développement urbain. La signification des centralités urbaines, figure révélatrice des représentations qui se manifestent dans le projet urbain, est profondément transformée, réduite à un concept normatif qui régule les usages et impacts des activités économiques existantes.

80 Les centralités sont classées en sept « types » qui sont : commerce et services aux entreprises ; commerce et services aux entreprises sans services financiers ; commerce, services aux personnes et industries de bas impact ; commerce, services agglomérés et industrie d'impact moyen ; commerce, services aux entreprises et industrie spécialisée dans la réparation automobile ; industrie de moyen impact, commerce et services ; industrie de haut impact, commerce et services aux entreprises.



Plan n°13 : Stratégie spatiale du projet de POT (décembre 2010)
Traduction : Alice Beuf

Sans une dimension stratégique, fondée sur un projet urbain qui articule différentes échelles et appuyée sur un urbanisme doté d'un minimum de capacité opérationnelle, il n'est plus possible de penser que la planification de centralités puisse contribuer à équilibrer le territoire, à améliorer l'accès à l'offre de biens et services depuis les périphéries et diminuer la congestion du centre étendu.

Or, en février 2011, la Corporation Régionale Autonome du Cundinamarca, qui doit valider le POT avant qu'il ne soit approuvé par le Conseil de Bogotá[81], rejette le projet de nouveau POT. Le principal argument avancé est que cette révision outrepasse les objectifs fixés par la loi. En effet, le décret national 4002 de 1994 qui réglemente la révision des POT établit que la révision du POT doit correspondre à une « modification exceptionnelle des normes urbanistiques » et non à sa reformulation complète. Les motifs de révision, clairement identifiés et justifiés concernent des difficultés techniques dans l'application du POT (faible efficacité des investissements publics, difficultés d'aplication des instruments de planification et gestion foncière, faibles avancées en matière d'intégration régionale) ainsi que de nouvelles conditions générales (implémentation du système intégré de transport, nouvelles tendances démographiques, transformation des demandes urbaines). Or, au lieu de se focalisation sur de nouvelles propositions qui permettraient de résoudre ces élements en particulier, la CAR estime que le projet de POT remet en question de manière non justifiée les objectifs et stratégies même du modèle d'amènagement. Ce ne sont donc pas tant des arguments environnementaux que des arguments procéduraux qui légitiment pour la CAR l'invalidité du projet : l'adoption du POT est donc remise à plus tard, très certainement au prochain mandat municipal, en 2012. Cette décision jette un discrédit profond sur le processus de planification urbaine.

Le POT a fait l'objet d'importantes critiques, qui mettent en évidence à partir de différentes méthodologies, l'absence de réalisation du modèle de centralités équilibrées, principalement définies comme agglomération d'activités économiques de tous types. La conception de la centralité utilisée ne reconnaît pas les concepts pourtant essentiels de polarisation, fonction et hiérarchisation de l'offre de services. Dès lors, la compréhension de l'organisation territoriale est rendue difficile, et par là-même la mise en œuvre d'actions opportunes et efficaces. Selon la

81 Voir note n°35. Réponse de la CAR du 01/02/2011 à la proposition de modification exceptionnelle du POT du Secrétariat de Planification du District du 25 janvier 2011 : http://concejodebogota.gov.co/prontus_concejobogota/site/artic/20110309/asocfile/20110309140037/concertacion_car_1_.pdf

perspective utilisée par les planificateurs bogotains, les dynamiques urbaines continuent à renforcer et à « étendre » le centre étendu, notamment le long de l'axe Nord-Ouest. L'incapacité à agir sur le territoire, à orienter le développement urbain au niveau spatial, soulève différentes interprétations et réponses possibles. S'il est possible de penser qu'une telle situation nécesiterait de donner plus de moyens à l'action publique pour avancer vers les orientations stratégiques établies dans le projet urbain, un autre courant de pensée tend à discréditer la démarche stratégique elle-même, à vouloir démanteler les quelques instruments mis en place en raison de leur inefficacité pour revenir à un modèle de planification supposé plus adapté aux pratiques des agents urbains colombiens : un modèle qui correspond à un retour à la planification exclusivement normative, avec une très faible intervention de l'Etat dans les processus urbains. Dans une telle hypothèse, la notion d'équité changerait de sens. Elle ne pourrait plus être un principe directeur de l'aménagement territorial, puisqu'elle ne serait plus recherchée à travers la transformation de la structure territoriale. Elle serait réduite à être un objectif des politiques sectorielles, en insistant sur la nécessité d'atteindre des niveaux de couverture de services et d'équipement satisfaisants sur l'ensemble du territoire et de réduire le déficit de logements global. Mais ce courant, à la fois intellectuel, politique et défendant des intérêts privés, se heurte à la construction d'un ensemble de processus qui institutionnalisent les pratiques de contrôle environnemental, social et politique, comme la CAR, et de participation citoyenne, comme le CTPD. Le projet urbain, loin d'exprimer un concensus sur le futur de la ville, se trouve actuellement bloqué en raison même des conflits entre les acteurs et intérêts qui entrent en jeu. Cette situation résulte-t-elle des transformations liées à la maduration de la planification urbaine ou bien est-elle le symptôme d'une crise plus structurelle de gouvernabilité de la ville?

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'adoption du POT a marqué une rupture majeure dans l'histoire urbaine de Bogotá en introduisant l'approche territoriale dans la planification urbaine. L'influence du modèle international de la planification stratégique et la diffusion d'une nouvelle pensée du rôle de l'espace, décrit par Soja (2010) comme le « spatial turn », ont conduit à la reconnaissance de la dimension spatiale du développement urbain et à la formulation d'un projet urbain. Mais l'histoire urbaine de Bogotá est aussi l'histoire d'une série d'échecs, de plans qui ne se sont jamais réalisés. La faiblesse de l'Etat et la rapidité de la croissance urbaine expliquent pour une large part l'écart entre les plans urbains et les dynamiques urbaines au XXe siècle. Le contexte actuel, avec le ralentissement de la croissance urbaine et le développement d'un nouveau modèle de planification institutionnalisé par la loi de développement urbain (loi 388 de 1997), a laissé penser que de nouvelles possibilités s'offraient pour que les municipalités colombiennes, et en premier lieu le District Capital de Bogotá, reprennent le contrôle sur leur organisation territoriale et introduisent plus d'équité sociale et territoriale dans le but de rendre plus acceptables socialement les extrêmes inégalités socio-spatiales.

Néanmoins, nous avons analysé dans cette première partie les multiples difficultés rencontrées dans la conception du projet urbain : des difficultés d'ordre politique (conflits d'intérêts, représentations divergentes de la justice spatiale et des modalités d'articulations entre les objectifs d'équité et de compétitivité), mais aussi techniques et conceptuelles (insuffisance des données et

des connaissances sur les dynamiques urbaines, prégnance de l'urbanisme réglementaire et limitations des moyens humains et financiers des services de planification, etc...). Au-delà des différentes options politiques que nous avons identifiées, l'élaboration du modèle territorial du POT rend compte d'une réflexion de nature prospective ayant pour but la construction d'une ville efficiente et en même temps équitable. Cette réflexion collective n'a eu que peu d'impacts jusqu'à aujourd'hui sur les dynamiques urbaines. L'échec du modèle territorial de ville compacte et polycentrique qui est dénoncé, d'une forme ou d'une autre, dans la cadre de la révision du POT n'est pourtant pas nécessairement définitif. Ce modèle reste un futur souhaitable pour la ville (en modifiant possiblement la conception et la délimitation des centralités), conditionné au renforcement de l'action publique locale en vue d'une plus grande justice sociale et spatiale.

Dans ce processus qui ne peut être abouti dès la première tentative, il apparaît qu'un des obstacles majeurs réside dans la faiblesse de la pensée spatiale des différents acteurs de la planification et de la gestion du développement urbain : élus, responsables administratifs, leaders communautaires présents dans les instances participatives... Cet « obstacle épistémologique » de nature culturelle[82] peut en partie expliquer la difficulté à passer des discours de promotion de l'approche territoriale à leur traduction concrète à l'échelle locale. De fait, l'analyse de l'évolution de la conception des POT révèle combien il s'avère compliqué de dépasser une planification réglementaire héritée de l'urbanisme des CIAM, planification qui multiplie les normes sans nécessairement les justifier du point de vue de l'intérêt collectif, pour construire une planification stratégique au service du projet urbain et appliquer les instruments prévus par la loi 388 de 1997. Les représentations de la centralité urbaine que véhicule le POT ne sont finallement pas véritablement modifiées par rapport à celles qui déterminent les plans précédents : toujours marquées par une approche économique dominante, elles occultent les dimensions sociales et symboliques des lieux qui structurent l'expérience quotidienne de la ville des individus (Devisme, 1998, 2005).

Mais même en prenant acte des limitations conceptuelles des plans urbains, situation loin d'être exceptionnelle à l'échelle latino-américaine, l'incapacité des pouvoirs publics à agir sur les territoires nous interroge. L'élaboration de plans et de projets urbains ne constitue pas une garantie pour un aménagement urbain fondé sur des principes de justice spatiale. Le renforcement de l'action publique locale est dès lors essentiel et suppose la mise en place de tout un ensemble d'actions et de mécanismes pour institutionnaliser les processus d'intervention sur le

82 En Colombie, la géographique scolaire enseignée dans le secondaire reste marquée par une approche encyclopédique traditionnelle et ne fournit aucun élément de problématisation spatiale. De plus, la géographie et l'aménagement du territoire sont très peu représentés à l'université. Les départements correspondants sont souvent de création récente et ne bénéficient pas de la même légitimité sociale que les départements ou facultés d'économie et d'architecture qui forment l'immense majorité des planificateurs et gestionnaires urbains.

territoire et ne pas faire dépendre les projets de la bonne volonté de quelques personnes pourvues d'un certain pouvoir à un moment donné.

La réussite du modèle « Bogotá » à la fin des années 1990 et au début des années 2000 s'inscrit dans cette dernière configuration. L'augmentation de la capacité d'action des pouvoirs publics s'est traduite par des changements visibles pour les citoyens : mise en place du système de transport de masse Transmilenio, construction d'espaces publics de qualité, politique de culture citoyenne et réduction de l'insécurité. Mais les interventions réalisées ont été étroitement et quasi-directement pilotées par un maire entreprenant (Enrique Peñalosa), grâce à des recettes fiscales momentanées (la vente de l'entreprise d'énergie de la ville) et selon des approches sectorielles complètement déconnectées du modèle territorial du POT. Ces d'interventions ne constituent donc pas un modèle durable, reproductible et extensible à d'autres champs de l'action publique locale mais des réussites liées à des facteurs d'ordre essentiellement conjoncturels. Le modèle de planification du POT préconise au contraire l'auto-financement du développement urbain et l'orientation de l'action sectorielle en fonction des objectifs définis au niveau territorial, ce qui requiert une tranformation profonde de l'action publique locale.

Le modèle néolibéral, comme nous le mentionnons en introduction, a transformé le rôle de l'Etat en matière d'urbanisme, d'un rôle de gestionnaire et fournisseur de biens et services collectifs à un rôle de facilitateur de la mobilité et des investissements privés. Néanmoins, il a été largement démontré que ce mode d'intervention *a minima* renforce les inégalités sociales et territoriales et génère d'importantes incertitudes sur le développement urbain. De nouvelles régulations urbaines ont donc été recherchées pour garantir les objectifs sociaux du projet urbain que la ville s'est donné (de nouvelles régulations métropolitaines également, mais nous avons vu combien la construction de l'aire métropolitaine était peu avancée, et d'autre part moins pressante que dans d'autres agglomérations dans la mesure où le District représente 85% de la population métropolitaine selon le recensement de 2005, ce qui est assez exceptionnel).

A Bogotá, l'action publique locale doit notamment parvenir à s'opposer aux processus historiques de production de la ville, fondés sur la suprématie de l'intérêt individuel et le rejet des élites à toute forme d'intervention étatique. L'iniquité des modes de production de la ville se manifeste traditionnellement par des pratiques telles que le « développement parcelle par parcelle » ou la spéculation foncière urbaine. Ces pratiques sont alimentées par un processus d'accumulation du capital qui s'est considérablement renforcé au cours de la phase de croissance urbaine rapide selon des modalités génératrices d'inégalités croissantes. Par exemple, moins d'une dizaine de grandes entreprises, qui ont bénéficié du système de l'UPAC, ont progressivement formé de

véritables oligopoles et dominent désormais le secteur de la construction (logements, bureaux, entrepôts et centres commerciaux, ces derniers ayant proliféré depuis 2000[83]), ce qui a renforcé leur pouvoir d'influence sur les élus locaux, l'administration, et la production de la norme urbaine. Pour faire primer l'intérêt collectif, pour appliquer tout le potentiel des instruments de planification et gestion prévus par la loi 388 de 1997 et pour avancer dans l'exécution du projet urbain, l'administration du District doit composer avec la puissance des acteurs économiques locaux et leur aversion à toute tentative de régulation du développement urbain qui pourrait diminuer les taux de rentabilité des projets urbains. Cette situation génère un ensemble de conflits et pressions qui font obstacle à une action transparente et efficace du District.

L'enjeu de notre deuxième partie sera donc d'analyser la manière dont se construit la dimension territoriale de l'action publique locale, par-delà les inerties héritées et les multiples obstacles qui limitent la capacité opérationnelle des acteurs institutionnels, au premier rang desquels, le District Capital de Bogotá. Nous examinerons les modalités d'exécution du projet de consolidation et de création de centralités urbaines à Bogotá, ses portées et ses limites. Au-delà des discours sur l'échec du modèle, comment se donne l'action publique, quelles sont ses logiques et les obstacles rencontrés qui empêchent la réalisation du modèle territorial, et notamment les projets qui relèvent du principe d'équité? S'agit-il de limitations inhérentes au processus de construction d'une action publique incipiente ou bien de blocages plus structurels?

Cœur du projet urbain, l'exécution du projet de création et de consolidation de centralités urbaines se donne à travers différentes modalités de territorialisation des politiques urbaines, selon la manière dont est pensée l'articulation au niveau spatial des objectifs de compétitivité urbaine et d'équité territoriale. Nous avons montré dans la première partie comment se scinde la planification des centralités urbaines entre :

- la planification de centralités « de lieux » ou centralités d'échelle locale (échelle du voisinage, échelle « zonale ») ayant comme finalité de rapprocher les biens et services des habitants des périphéries dans un souci d'équité territoriale et d'amélioration de l'accès – et du droit – à la ville, à travers la démarginalisation de territoires qui présentent de multiples déficits hérités en matière d'équipements.

- la planification de centralités « de flux » ou centralités d'échelle globale (échelle nationale ou internationale), visant à insérer la métropole dans les réseaux de l'économie mondialisée en attirant les investisseurs locaux et étrangers dans le but de renforcer la compétitivité urbaine.

83 Voir : Suárez, 2009.

Ces deux types de centralités induisent différentes formes de spatialisation de l'action publique, que nous souhaitons examiner respectivement dans les deux chapitres de cette deuxième partie. Selon qu'il s'agit d'organiser la distribution des équipements à l'échelle de la ville dans son ensemble ou bien de sélectionner des espaces stratégiques dans lesquels focaliser les investissements publics pour attirer des investissements privés, les conceptions de la justice mobilisées et les modalités de régulation diffèrent complètement. Dans le premier cas, il s'agit d'une justice distributive fondée sur un principe correcteur des déficits accumulés dans les territoires identifiés comme prioritaires et répondant primordialement à un objectif d'équité. Dans le deuxième cas, prime une justice sélective, légitimant un traitement différentiel de certains espaces au nom des bénéfices générés pour l'ensemble de la ville en termes de compétitivité. Il n'en demeure pas moins que l'implémentation de ces politiques suppose des arbitrages à différents niveaux et la construction de nouvelles modalités d'intervention, comme par exemple l'invention d'une gestion sociale spécifique dans le cas des opérations stratégiques implantées dans des territoires où la pauvreté urbaine est fortement présente.

PARTIE II

L'ACTION PUBLIQUE PRODUCTRICE DE CENTRALITÉS ET L'ÉQUITÉ TERRITORIALE

CHAPITRE 4

DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS POUR DES CENTRALITÉS DE PROXIMITÉ : LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE AU NOM DE L'ÉQUITÉ

La figure des « nœuds d'équipements », développée dans les Plans Directeurs d'équipements collectifs, constitue le principal levier pour la planification de centralités « de proximité », que nous avons assimilées aux centralités « de lieux » théorisées par Castells.

La couverture des besoins de la population pourrait être atteinte dans le cadre d'une approche purement quantitative, sans nécessairement penser la localisation géographique des équipements. Leur dispersion ne constitue pas en soi un problème pour les organismes sectoriels du District qui sont chargés de leur gestion, comme le Secrétariat de l'Éducation, de la Culture, de l'Intégration Sociale ou des Loisirs et des Sports. Promouvoir le regroupement spatial des équipements répond donc à un projet territorial qui revendique la fonction urbaine des équipements collectifs. Dans les Plans Directeurs d'équipements collectifs, il ressort non seulement que chaque équipement a une influence sur son environnement urbain immédiat et doit donc être ouvert vers l'extérieur, mais aussi que la concentration de plusieurs équipements en un même lieu octroie des qualités à l'espace urbain. Ces conceptions ont de multiples origines dans la pensée urbanistique (Perry, 1929 ; Sert, 1944 ; Borja, 2003). Elles ont aussi été récupérées pour légitimer le renforcement de la présence de l'Etat dans les périphéries urbaines[84]. De même

84 Document de synthèse sur le diagnostic des Plans Directeurs, destiné à la revision du POT (circulation interne), Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Subsecretaría de Planeación Territorial (2009), Diagnóstico Revisión POT, 5 mai 2009, p. 32.

que dans la Grand Place traditionnelle des villes hispano-américaines, chacun des pouvoirs se matérialise par des édifices bien identifiables, le regroupement de divers équipements publics en un même lieu manifeste l'unité de l'action de l'Etat et la cohérence de sa présence sur le territoire. Il existe donc une dimension monumentale des équipements publics collectifs, d'autant plus accentuée dans les quartiers d'origine informelle qui forment une grande part des périphéries bogotaines. Ainsi, les centralités de voisinage consolidées à partir de « nœuds » d'équipements collectifs sont-elles pensées comme « des espaces représentatifs » : de nouveaux référents urbains qui rendent possible la génération du sentiment d'appartenance des citadins à la ville[85]. Il s'agit de « penser le territoire au-delà de la résolution conjoncturelle des nécessités »[86]. On décèle ici tout l'enjeu symbolique de la planification, a posteriori, de ce type de centralités dans des périphéries urbaines produites de manière informelle ou bien sous la forme de grands ensembles de logements sociaux non équipés.

Or, si pour le POT les centralités « concentrent les activités tertiaires de différentes hiérarchies » et « créent dans le même temps, des lieux de service pour les citoyens, des référents urbains, des lieux de concentration urbaine et de contact citadin, qui acquièrent une certaine signification à l'échelle urbaine[87]», cette assimilation est désormais contestée dans le cadre du processus de révision du POT. La différence conceptuelle entre des centralités pensées comme des agglomérations d'emplois et d'activités économiques (conduisant à inclure les grandes zones industrielles) et des centralités pensées comme « des lieux d'affluence du public dotés d'une signification historique ou culturelle et d'une localisation stratégique pour les services à la population » est désormais assumée[88]. La localisation des nœuds d'équipements collectifs n'est plus nécessairement envisagée dans le périmètre des centralités définies par le POT. Au contraire, des quartiers proches des centralités définies par le POT pourvus d'une « vie urbaine intense et reconnaissables par les habitants » comme Kennedy central, Venecia ou Patio Bonito, sont revalorisés par les planificateurs de la direction des Plans Directeurs d'équipements collectifs. Dans une perspective d'équité, il s'agit dès lors d'examiner les modalités par lesquelles doit être assurée la distribution des nœuds d'équipements collectifs dans le territoire urbain. Cette approche nous amène à interroger un grand chantier de la gestion urbaine : l'articulation des politiques sectorielles et la construction de ce que les planificateurs bogotains nomment « la territorialisation » de l'action publique.

Au sens strict, la territorialisation à l'œuvre à Bogotá relève de ce que Dubresson & Jaglin (2005)

85 *Ibidem*.
86 *Ibidem*.
87 Alcaldía Mayor de Bogotá (2000), p.85.
88 *Ibidem*.

nomment la spatialisation de l'action publique : « la déclinaison contractualisée des règles en fonction des contingences locales ». Il s'agit bien d'un dispositif qui en préservant une unité du cadre d'action (le territoire du District Capital) affirme le pouvoir de régulation du tout (le District ou Mairie de Bogotá) sur les parties (les espaces urbains dans leur hétérogénéité physique, sociale, économique et institutionnelle). La spatialisation permet de justifier les traitements différentiels que peuvent recevoir certains territoires au regard de principes de justice établis à un échelon supérieur, ici le District. En fonction de leurs spécificités et de leurs besoins, identifiés dans le projet urbain, les territoires d'une même ville ne recevront pas les mêmes investissements publics, ni en quantité, ni en qualité. En cela, la spatialisation est une modalité d'articulation des objectifs économiques et sociaux des politiques urbaines. Ces auteurs opposent la spatialisation à la territorialisation qui implique « la multiplication des systèmes locaux de régulation mal ou non régulés entre eux », comme dans le cas des zones franches qui constituent des territoires gérés par un système d'acteurs autonomes, indépendants des entités territoriales dans lesquelles ils se trouvent. La territorialisation, selon ces mêmes auteurs, amplifierait la fragmentation des espaces urbains, dans le sens où le fractionnement des modes de gestion introduit de grandes disparités dans le traitement de territoires déjà fortement inégaux.

A Bogotá, si certaines modalités de gestion des territoires présentent les caractéristiques du modèle de la territorialisation[89], l'enjeu pour les autorités locales est de spatialiser les investissements publics pour les rendre plus efficaces et pour diffuser jusque dans les périphéries les plus éloignées l'action de l'Etat, représenté ici par le District. La consolidation d'un mécanisme unifié de régulation présente des avancées mais se heurte à divers obstacles. Dans ce chapitre, nous utiliserons pour évoquer la spatialisation au sens de Dubresson et Jaglin le terme de « territorialisation » car cette notion est plus générique (Vargas Céspedes & Camacho Monge, 2011), et car c'est celle qui est employée localement.

1. L'équipement des espaces urbains : des iniquités héritées

Penser l'équité de la distribution des équipements collectifs sur un territoire suppose au préalable de dresser un état des lieux des déficits en terme de couverture des besoins de la population. L'examen d'indicateurs globaux nous indique que Bogotá est une ville qui parvient aujourd'hui à

89 Par exemple, dans de nombreux quartiers périphériques, ce sont des associations de droit privé ou des ONG locales qui assurent les fonctions que l'Etat n'est pas en mesure d'assurer. L'accès à certains services dépend donc de la présence ou non de ce type d'organisations, ce qui engendre d'importantes inégalités territoriales à différents niveaux.

assurer *grosso modo* l'accès aux services et équipements de base. Ainsi, d'après l'Enquête Nationale de Qualité de Vie, le taux de scolarisation dans l'éducation primaire est élevé, 98,2% en 2007 pour Bogotá. Les taux les plus faibles s'enregistrent dans l'arrondissement périphérique de Ciudad Bolivar (95,1%) et dans celui de Santa Fé (96,9%), en position centrale, dans lesquels se concentrent des populations marginales et des taux de désertion scolaire plus élevés. Les taux de scolarisation dans le secondaire présentent des caractéristiques similaires, en atteignant plus de 90% sur l'ensemble de la ville. Cette configuration est en partie le résultat d'une politique du District depuis le POT pour améliorer la couverture en services de base et l'accès aux équipements collectifs, avec par exemple, la construction de 38 « méga-collèges » publics dans les périphéries de la ville, entre 2004 et 2008, durant le mandat d'Eduardo Garzón. Nous souhaitons dans ce chapitre analyser le volet territorial de la mise en place de ce nouveau modèle de l'action publique locale.

1.1. Des déficits historiques

Pour prendre la mesure des avancées en la matière, nous avons cherché à restituer l'évolution historique de la distribution des équipements collectifs. Or, l'obtention de données dans ce domaine s'est avérée impossible. Les premiers diagnostics complets de la couverture en équipements et services de base ont été établis à l'occasion de la formulation du POT en 2000, mais à l'échelle des arrondissements. En 2006, une base cartographique SIG a été établie au sein de la direction des Plans Directeurs du Secrétariat de Planification du District à partir du recueil des données fournies par les différents organismes gestionnaires : les Secrétariats de l'Éducation, de la Culture, de l'Intégration Sociale et des Loisirs et des Sports. Mais les données transmises par ces organismes ne sont pas toujours complètes, en raison des jalousies institutionnelles existantes ou bien tout simplement du manque de personnel pour mettre à jour les bases de données. Nous avons donc dû composer avec les données disponibles : le diagnostic établi par le Document Technique d'Appui au POT en 2000[90] et la base de données de la Direction des Plans Directeurs du Secrétariat de Planification du District, actualisée en 2009.

En 2000, le DTS du POT (p.130) certifie que « le système d'équipements collectifs de Santa Fé de Bogotá présente un sombre panorama tant en terme de couverture que par son manque de structuration. [.../...] Cette mauvaise couverture et la qualité déficiente des équipements publics

90 Référence précise de l'étude utilisée dans le DTS : DAPD, Eslava, J. (2000), *Diagnóstico de equipamientos colectivos*, Bogotá, Subdirección de Desarrollo Humano y Progreso Social.

basiques sont particulièrement aigus dans les zones où habitent les populations les plus démunies. » Ce constat général est valable pour les équipements éducatifs et culturels, hautement concentrés dans le centre métropolitain, surtout en ce qui concerne les installations culturelles gérées par des institutions nationales[91] et les universités, malgré une diffusion vers le Nord de ces dernières et vers l'Ouest des équipements culturels et récréatifs[92]. Les périphéries sud et occidentales de la ville sont totalement dépourvues d'équipements culturels d'échelle urbaine ou métropolitaine ainsi que d'universités. Par ailleurs, selon le DTS du POT, la distribution géographique des collèges qui dépendent du Secrétariat de l'Éducation du District est inéquitable dans la mesure où ils sont surreprésentés dans les espaces centraux aux populations vieillissantes et déficitaires dans les périphéries vers lesquelles s'est déplacée la demande, correspondant aux populations jeunes en âge d'être scolarisées[93]. D'autre part, les équipements sociaux à Bogotá correspondent aux « Centres de Développement Communautaire » et aux établissements qui prennent en charge les populations pauvres. Si la planification des premiers doit beaucoup aux opportunités du moment et à l'improvisation, les seconds, spécialisés selon le type de populations auxquelles ils s'adressent (personnes âgées, jeunes enfants, handicapés, habitants des rues...) sont extrêmement dispersés sur les territoires au point de perdre toute capacité structurante. Enfin, la distribution des équipements sportifs présente certaines spécificités. Mis à part quelques équipements d'échelle métropolitaine localisés à proximité du complexe du Parc Simon Bolivar (stade El Campín), ceux-ci sont d'échelle zonale ou du voisinage. Quasiment absents des espaces habités par les groupes sociaux aux revenus élevés, qui compensent cette absence par une fréquentation assidue des gymnases privés et des clubs, ils se sont développés dans les périphéries populaires, grâce à une politique visant à intensifier l'usage des parcs d'échelle zonale ou du voisinage. Mais ces parcs sont eux-mêmes peu nombreux et rapidement saturés par les nouvelles activités qui s'y déploient. En somme, en 2000, les besoins en terme d'équipements collectifs à Bogotá sont nombreux, multiformes et particulièrement aigus dans les périphéries récemment urbanisées.

Ces besoins correspondent en grande partie à des retards accumulés, hérités de la période d'urbanisation rapide. Durant les années 1950-1990, la planification d'équipements collectifs s'effectuait théoriquement de manière sectorielle et sur la base d'indicateurs statistiques de couverture (places dans les établissements scolaires et sociaux, nombre de personnes prises en

91 Musée de l'Or et Bibliothèque Luis Ángel Arango gérés par la Banque de la République, Musée National, Bibliothèque Nationale, Théâtre Colon, petits musées et théâtres gérés par le Ministère de la Culture, Auditorium León de Greiff gérés par l'Université Nationale.

92 Parc Simon Bolivar, Musée des Enfants, Jardin Botanique, Centre Interactif Maloka.

93 Établissements d'éducation maternelle, primaire et secondaire qui peuvent être du secteur public (les collèges « officiels »), en concession ou sous contrat. Ils représentent 49% de la capacité éducative totale de la ville et scolarisent plus de 70% des enfants des strates socio-économiques pauvres (strates 1 et 2).

charge) à l'échelle des arrondissements, dans un contexte de déficience généralisée et de manque de ressources. Par ailleurs, aucun terrain n'était réservé pour les équipements collectifs dans les nouvelles urbanisations, ni formelles, ni informelles. Autrement dit, les informations dont disposaient l'administration ne pouvaient servir véritablement d'aide à la décision pour la priorisation des investissements, et ce sont des déterminants d'une autre nature qui vont primer dans la localisation des équipements collectifs.

En effet, l'incapacité de l'Etat à répondre à l'ampleur des demandes portées par les communautés d'habitants des nouveaux quartiers a donné lieu historiquement à des luttes urbaines multiformes, ayant profondément évolué dans leurs objectifs et leurs méthodes d'action depuis les années 1960 jusqu'à nos jours. Torres Carrillo (1994, 2007) montre ainsi comment les leaders communautaires siégeant dans les JAC (« assemblées d'action communale »[94]) ainsi que les fondateurs des organisations populaires indépendantes ont servi d'intermédiaires entre les habitants et l'administration du District pour équiper les nouveaux quartiers et y installer les services urbains basiques : voirie, transport public, adduction d'eau mais aussi écoles, services sociaux, églises (une des principales demandes des citadins d'après l'auteur)... La localisation des équipements publics (éducatifs, sociaux et culturels) a donc été historiquement déterminée par des rapports de force locaux et conjoncturels : actions de protestation sociale (grèves, manifestations, etc...), pratiques clientélistes traditionnelles des membres des JAC qui négocient les votes des habitants de leur quartier en faveur d'un homme politique influent en échange de l'installation de services urbains, intérêt des organisations sociales pour certains quartiers particulièrement démunis dans lesquels l'action sociale sert de base pour approfondir l'action politique (militantisme de divers partis et organisations de gauche), religieuse (importance de la théologie de la libération) ou pédagogique (mobilisations au nom de l'éducation populaire, théorisée par Paulo Freire)... Les réponses de l'administration du District aux multiples demandes relayées par les organisations populaires et sociales se donnent donc au coup par coup, dans un contexte général de fortes limitations budgétaires. Celles-ci s'accentuent à la fin des années 1980, avec les réductions des dépenses publiques imposées par les ajustements structurels. Le processus concomitant de décentralisation, qui institutionnalise de nouveaux espaces de participation citoyenne, comme les JAL (« assemblées d'action locale »), s'avère trop limité pour relayer jusqu'au niveau central l'identification des besoins prioritaires par quartier ou groupes de quartiers, de telle sorte que l'administration du District ne peut modifier ses logiques d'intervention.

Il existe cependant un exemple de planification de « nœuds» d'équipements par le District en 1975, dans le cadre du « Programme de Développement Urbain Integral de la Zone Orientale de

94 Voir note n°15, chapitre 1.

Bogotá », plus connu sous le nom de « Plan Cerros[95] ». Élaboré au nom de la justice sociale, pour intégrer les quartiers orientaux de la ville aux déficits identifiés importants, le projet phare de ce plan est la construction de l'Avenue des Cerros, une voie rapide qui devait connecter rapidement le Nord avec le Sud de la ville. Présenté comme la première expérience de planification intégrale en Amérique latine, ce plan reçoit des financements de la Banque Inter-américaine de Développement et de la coopération japonaise[96]. Si les justifications sociales du projet semblent pour le moins une compensation face aux enjeux économiques, mais aussi militaires, de la construction de l'avenue et aux impacts qu'elle génère, ces justifications sociales sont à l'origine de la construction de trois « nœuds d'équipements collectifs » comprenant un centre de services sociaux et diverses installations sportives et culturelles : Servitá (Usaquén), Lourdes (Santa Fé), La Victoria (San Cristobal)[97].

Ces regroupements planifiés d'équipements collectifs publics sont devenus depuis d'importants référents urbains pour les habitants des quartiers populaires environnants. Transformés en Centres de Développement Communautaire (CDC) en 2004, de nombreuses activités culturelles, sportives et de formation professionnelle s'y déroulent et reçoivent un succès certain, notamment le programme de formation à la création et à la gestion de petites entreprises : une stratégie qui vise à augmenter les opportunités professionnelles des habitants des quartiers populaires et à formaliser les activités économiques informelles[98]. C'est en particulier le cas du CDC de Servitá qui bénéficie d'une très bonne accessibilité, sur la Septième avenue et à côté de l'hôpital public d'échelle métropolitaine Simon Bolivar. Très fréquenté, il propose une offre étoffée d'activités : ce lieu est fortement valorisé par les communautés qui vivent dans les Cerros d'Usaquén (San

95 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1975). Les *Cerros* sont la barrière montagneuse qui limite à l'Est l'expansion de la ville.

96 Voir la compilation d'archives sur le sujet réalisée par l'Institut d'Études Urbaines, et notamment les documents : Marroquín, A. (non daté). Préstamos para justicia social. Bogotá D.C. ; Rodríguez C., A. (1976, julio 20), « Plan Cerros: atraso y $ 40 millones perdidos », *El Tiempo*, Bogotá D.C. http://www.institutodeestudiosurbanos.com/dmdocuments/cendocieu/Planeacion/Articulos_Programa_Orienta_PIDUZOB

97 La mobilisation rapide des élites qui vivent dans les quartiers nord et travaillent dans les grandes entreprises et institutions gouvernementales situées dans le centre de la ville est un enjeu économique majeur. Il s'agissait également de connecter le bataillon de l'armée localisé au Nord de la ville avec le bataillon du Sud, dans l'éventuellement d'une attaque du Sud de la ville, en provenance du Sumapaz, bastion de la guérilla à l'époque.
Le projet de contruction de l'Avenue des Cerros, qui implique de nombreuses expulsions et la destructions de quartiers entiers, a soulevé une mobilisation populaire importante (Torres Carrillo, 1994). Après de multiples problèmes et retards, la deuxième partie du projet de construction de la voie rapide (du centre vers le sud) est abandonnée suite à la décision de la Banque Interaméricaine de Développement de ne pas renouveler le crédit accordé au District de Bogotá.

98 Les Centres de Développement Communautaires sont crées en 1967 sous le nom initial de « centres de voisinage ». Dédié à l'origine aux problématiques familiales et à l'attention aux personnes vulnérables, ils ont ensuite évolué vers la prise en charge intégrale des problématiques sociales : crèches, éducation populaire et formation professionnelle, santé, économie familiale, activités artistiques, sportives ou culturelles. En 2004, ils sont insérés au réseau d'équipements du Secrétariat de l'Intégration Sociale du District et contribuent au développement de la Gestion Sociale Intégrale (voir supra).

Cristobal Norte, Santa Cecilia, Códito).

Ces lieux sont aujourd'hui ceux qui se rapprochent le plus de centralités de services d'échelle de proximité, à caractère public. Mais ils sont restés une expérience de planification isolée, liée au Plan Cerros. Dans la mesure où l'objectif d'intégration sociale était en fait second par rapport à d'autres considérations stratégiques, la construction de nœuds d'équipements sociaux n'a pas été généralisée à l'ensemble de la ville. Ainsi, les autres centres de développement communautaire construits depuis lors ont-ils été dispersés de manière aléatoire dans les tissus résidentiels populaires et n'ont pas aggloméré d'autres types d'activités. D'importants secteurs de la ville en sont dépourvus, comme l'arrondissement de Suba. Si le projet du Plan Cerros est légitimé au nom de la justice sociale, cette justice est instrumentalisée et crée des différences de traitement entre les territoires, entre la frange orientale finalement proche du centre métropolitain, et les périphéries éloignées et marginalisées du sud et de l'ouest de la ville.

Photographie n°4 : Servitá, un référent urbain pour les habitants de la périphérie nord-orientale. On y trouve un Centre de Développement Communautaire (CDC), des équipements publics sportifs, sociaux et culturels et la sous-direction du Secrtéariat de l'Intégration Sociale dont on voit l'entrée sur la photographie. Une banderole indique l'ouverture des inscriptions pour les cours de formation professionnelle.
Cliché : Alice Beuf (2011)

Par ailleurs, la dynamique prépondérante de l'urbanisation informelle se donne sous la forme de « lotissements pirates » : à Bogotá, il s'agit du fractionnement illégal en de multiples parcelles ne respectant pas les normes d'urbanisme de grands terrains acquis légalement par des urbanisateurs, souvent soutenus par des hommes politiques et exerçant une influence forte sur les nouveaux habitants. Elle a produit des espaces urbains aux densités de bâti très élevées. Les espaces publics y sont réduits à la portion congrue. Par conséquent, les parcs, stades et autres équipements récréatifs et sportifs sont également très rares au sein de ces quartiers aujourd'hui consolidés. Les quelques espaces libres correspondent à des terrains réservés par les pouvoirs publics, en marge

des grands ensembles d'habitations, formels ou informels. Ce fut par exemple le cas au début des années 1970 pour le parc Tunal, qui offre aujourd'hui, après un réaménagement complet en 2001, un espace agréable de 55 hectares que fréquentent près de 50000 personnes en fin de semaine. Les usagers du plus grand parc du Sud de la ville viennent principalement des arrondissements de Tunjuelito et de Ciudad Bolivar et s'adonnent à la récréation passive (promenade) ou à la récréation active (activités sportives).

Différents acteurs privés ont pallié les déficiences du secteur public en matière de couverture des territoires : ils ont construit et pris en charge des équipements collectifs privés, notamment dans les secteurs éducatifs et sociaux. Ceux-ci présentent une très grande hétérogénéité, selon qu'ils sont gérés de manière entrepreneuriale ou bien associative, et en collaboration plus ou moins étroite avec le secteur public.

Généralement dispersés dans les quartiers résidentiels, ces équipements privés de proximité se sont parfois regroupés. Ce phénomène s'observe notamment dans le quartier de la Gaitana (Suba) où plusieurs associations et ONG locales à finalité sociale (garderies infantiles médicalisées, soutien scolaire, prise en charge de personnes âgées, clubs sportifs) se sont implantées sur la rive nord de l'étang de Juan Amarillo dans les années 1970, dès les débuts de l'urbanisation informelle du secteur, comme nous l'ont relaté les dirigeants de la JAC de la Gaitana (entretien n°77). La construction par le Disctrict d'un parc urbain de 5 hectares en 1980, d'une grande église, d'un salon communal, d'un petit centre administratif (CADE), d'un hôpital de proximité (CAMI) et plus récemment d'un « méga-collège » ont achevé de structurer un espace complexe dédié à la prestation de services publics. Localisés autour d'un espace public de qualité (réaménagé à la fin des années 1990), ces équipements confèrent au lieu une dynamique originale : une fréquentation importante (surtout les fins de semaine), de multiples usages réguliers ou épisodiques (fêtes de quartier organisées par la JAC et les associations), une polarisation qui s'étend bien au-delà du quartier. Dans ce lieu qui a accueilli ces dernières années de nouvelles populations venues de tout le pays (présence de nombreux déplacés du conflit armé), se tissent ainsi d'intenses interactions sociales, malgré la permanence des conflits, l'augmentation de la délinquance (bandes de délinquants et paramilitaires), l'intensité des problèmes de tous ordres que la communauté doit résoudre par elle-même et l'« l'égoïsme » généralisé que déplorent les leaders communautaires comme la directrice de la fondation Funrepaz qui travaille et vit à La Gaitana depuis vingt ans (entretien n°79).

Mais un tel regroupement d'équipements collectifs, formé de manière spontanée autour d'édifices privés avant que ne se greffent des investissements publics, est une exception à l'échelle des

périphéries bogotaines. De même que pour les espaces résidentiels, la construction des équipements collectifs a donc été pendant plusieurs décennies le résultat d'un «développement parcelle par parcelle », en dehors de toute forme de planification urbaine. Dans ces conditions, la fonction urbaine des équipements collectifs n'a pu être pensée et ceux-ci n'ont pu contribuer à la structuration du territoire urbain.

Photographie n°5 (à gauche) : Le parc multi-sports de la Gaitana
Il est très fréquenté le dimanche. De dimension relative réduite, il offre néanmoins un ensemble d'installations sportives qui sont utilisées gratuitement par les associations du quartier. L'hypothèse d'une fermeture du parc pour des questions de sécurité est vivement contestée par les habitants du quartier.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°6 (à droite) : Place de la Gaitana.
Au premier plan, la place de la Gaitana présente des usages divers les fins de semaine, ici des jeux informels, sur le mode forain. A l'arrière plan, la maison rose est la salle communale occupée par la JAC.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°7 (à gauche) : Méga-collège de la Gaitana.
Il est situé à proximité immédiate de la place. Les méga-collèges représentent un changement d'échelle de l'investissement public dans les périphéries, qu'ils contribuent à requalifier. Celui-ci est un collège en concession construit au début des années 2000 par E. Peñalosa. Non loin, un autre méga-collège du District, la collège République Dominicaine, a été construit en 2004 sous le mandat d'E. Garzón.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°8 (à droite) : L'église de la Gaitana : paroisse San Anselmo.
Elle donne sur la place du quartier, intensément fréquentée sur la photographie par tous ceux qui attendent la sortie de la messe dominicale, en s'adonnant à diverses activités : jeux, paris...
Cliché : Alice Beuf (2009)

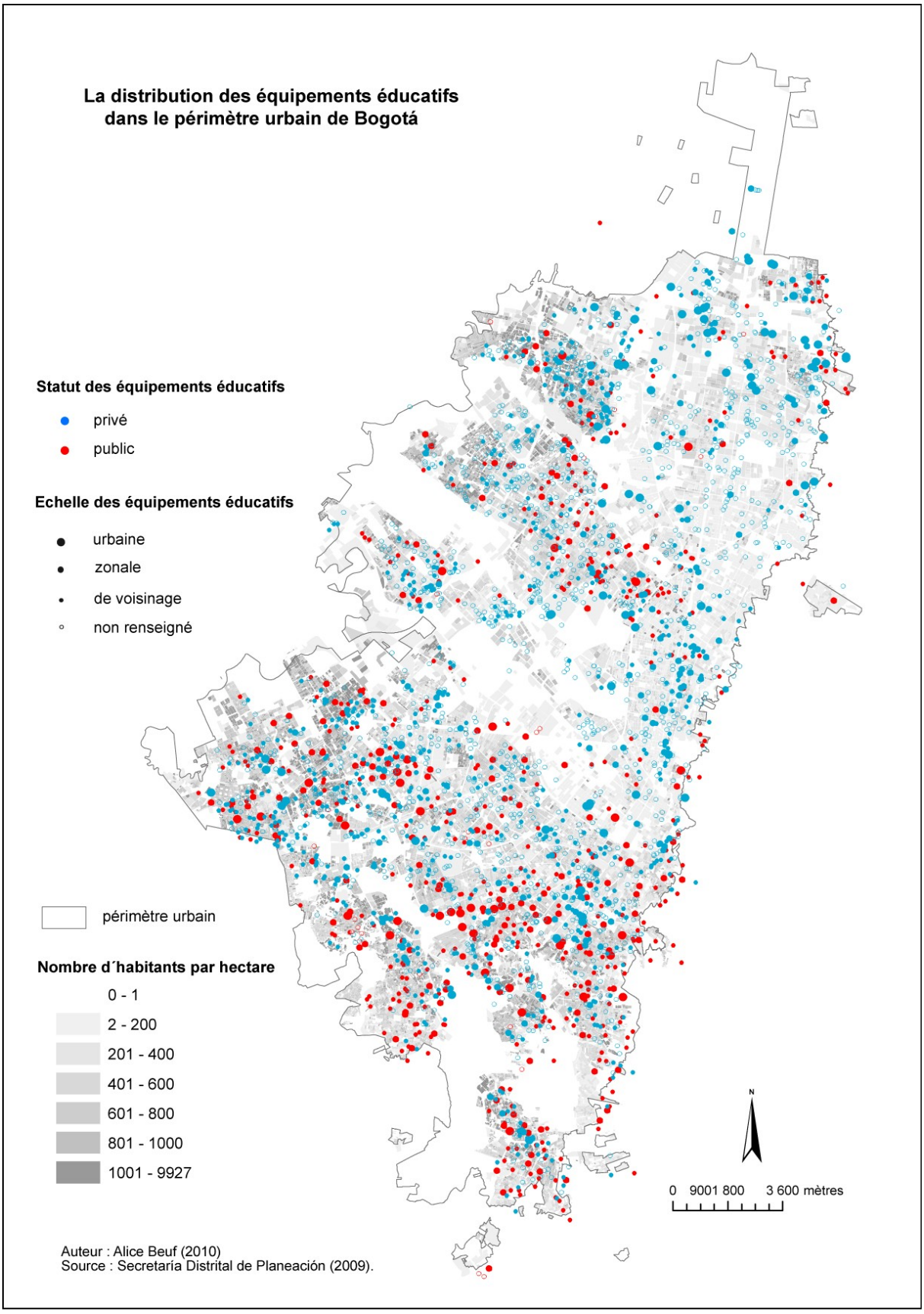
1.2. Les évolutions récentes de la distribution spatiale des équipements collectifs : vers un rattrapage relatif?

Depuis 2000, non seulement l'approche territoriale est revendiquée dans le POT, mais aussi les investissements à caractère social ont été renforcés dans le cadre des Plans de Développement, établis par les nouvelles équipes municipales au début de chaque mandat. Par exemple, les investissements dans le domaine éducatifs ont presque doublé entre 1998 et 2007, en passant de 900000 millions de pesos de 2007 (environ 330 millions d'euros) à plus de 1,7 millions de millions (environ 630 millions d'euros), avec une forte hausse à partir de 2004[99]. En effet, l'investissement social a véritablement pris de l'ampleur à partir du mandat d'Eduardo Garzón, à travers la promotion des droits, juridiques et sociaux, des citoyens-citadins. Le Plan de Développement de l'administration actuelle de Samuel Moreno accentue encore cet aspect en identifiant les deux objectifs structurants de l'action publique du District : « La ville de droits » et « Le droit à la ville »[100]. Ce changement de discours marque explicitement la reconnaissance officielle du statut de citoyen, qui peut dès lors exiger de l'administration les traitements auxquels il a droit, au niveau individuel ou collectif, et non plus espérer que l'administration veuille bien répondre à ses demandes, comme dans le modèle antérieur fondé sur les rapports de force entretenus par les organisations sociales. Au-delà des discours, ces nouvelles politiques ont une certaine influence sur la distribution des équipements collectifs, bien que celle-ci reste toujours marquée par les iniquités héritées.

L'analyse cartographique des données du service des Plans Directeurs du Secrétariat de Planification du District, de qualité correcte et se référent à la situation des années 2007-2009, rend compte de certains éléments de changement en la matière. Après un examen secteur par secteur, nous procéderons à une étude synthétique de la distribution des équipements collectifs pour en identifier les logiques de localisation et les modalités de structuration du territoire urbain.

99 Cf. ALCALDÍA DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE HACIENDA (2007), *Inversión y Desarrollo de Bogotá, D.C.*, n°1, p.51.

100Le programme de Samuel Moreno identifie explicitement la garantie des droits fondamentaux comme principe recteur de l'action publique. Du coup, il récupère littéralement le concept lefebvrien de droit à la ville, qu'il décline selon des objectifs sectoriels. Ainsi, l'objectif « La Ville de Droits » représente 65,3% des prévisions budgétaires du District pour 2011 et recouvre divers programmes dans les domaines de la santé, l'éducation, l'alimentation (cantines communautaires gratuite pour les personnes de bas revenus), l'intégration sociale et l'économie populaire. L'objectif « Le Droit à la Ville », représente 24,6% des prévisions budgétaires du District pour 2011 et recouvre des programmes en matière d'urbanisme (amélioration intégrale des quartiers, rénovation urbaine et autres projets urbains), de transports et espaces publics, et de prévention des risques.



Carte n°10 : La distribution des équipements éducatifs (2009)

Pour ce qui est du domaine éducatif, les données renseignent sur la localisation de tous les établissements d'éducation primaire et secondaire (carte n°10). Nous avons pu obtenir les caractéristiques concernant l'échelle et le statut des établissements. Tel que le défini le POT, l'échelle des équipements dépend de leur impact urbain et social (volume d'élèves accueillis notamment), et détermine le type de normativité urbaine à laquelle ils doivent se soumettre. Pour un nombre important d'établissements, l'échelle n'est pas spécifiée : il s'agit en général des petits établissements, d'impact limité. Par ailleurs, les établissements dits « publics » sont de propriété du District alors que les établissements dits privés peuvent être en concession, sous contrat ou bien de propriété privé et gérés par des organismes privés.

A la fin des années 2000, on constate tout d'abord la dispersion des équipements éducatifs sur l'ensemble du territoire urbain, et plus particulièrement dans les espaces urbains les plus peuplés comme les périphéries occidentales et Sud, dispersion qui corrobore les taux élevés de couverture éducative. Cependant, d'importantes différenciations territoriales se notent dans la densité des équipements éducatifs publics, fortement déterminée par les divisions sociales de l'espace urbain. Les densités élevées d'équipements éducatifs publics dans certains secteurs du Sud de la ville attestent de la politique de rattrapage des déficits opérés par le District dans la dernière décennie.

On observe notamment l'importance des équipements d'échelle urbaine qui comprennent les « méga-collèges », de plus de 2000 élèves, construits depuis 2004. Dans ces périphéries populaires, les équipements éducatifs privés sont également nombreux mais d'échelle plus limitée. Souvent de mauvaise qualité et dotés d'infrastructures médiocres, les Bogotains les désignent comme des « collèges de garage », qui historiquement recueillent les élèves n'obtenant pas de place dans les collèges publics. En revanche, dans le centre et le Nord de la ville, les équipements privés prédominent, avec une forte implantation de grands collèges à l'extrême Nord de la ville, dans des espaces qui jusqu'à il y a peu étaient encore perçus comme ruraux et offraient de vastes espaces pour les collèges de l'élite bogotaine. Comme le démontre le tableau n°10, les déficits de couverture subsistent néanmoins dans les arrondissements de Bosa, Suba, Engativá, Kennedy et Ciudad Bolivar. Dans ces périphéries très dynamiques démographiquement, l'augmentation de l'offre éducative reste toujours en deçà de l'augmentation de la demande de places dans les collèges surchargés : les familles demandent des places dans les collèges longtemps à l'avance, que ce soit dans les collèges privés payants ou dans les collèges publics gratuits. Cependant dans d'autres arrondissements comme Usaquén, malgré l'existence d'un déficit, l'offre éducative diminue. Cette situation inédite est due à la fermeture de collèges sous contrat dans une zone peu investie par le Secrétariat de l'Éducation, car la population d'âge scolaire y est en baisse.

	2007			2009			Evolution offre 2007-2009
	Offre	Demande	Déficit	Offre	Demande	Déficit	
Usaquén	34665	36635	-1970	33618	36144	-2526	-3,02
Chapinero	5370	5549	-179	5468	5463	5	1,82
Santa Fé	19226	18456	770	17285	15891	1394	-10,10
San Cristobal	81055	80480	575	81272	78750	2522	0,27
Usme	84404	83364	1040	84784	85923	-1139	0,45
Tunjuelito	48784	48175	609	47463	46515	948	-2,71
Bosa	113785	116317	-2532	124010	128691	-4681	8,99
Kennedy	137144	142232	-5088	143927	150429	-6502	4,95
Fontibón	33500	33612	-112	33266	33038	228	-0,70
Engativá	93822	100564	-6742	96095	102292	-6197	2,42
Suba	108234	114596	-6362	112025	122063	-10038	3,50
Barrios Unidos	22283	21546	737	20236	20301	-65	-9,19
Teusaquillo	4567	4343	224	4879	4694	185	6,83
Los Mártires	15242	16161	-919	13941	15165	-1224	-8,54
Antonio Nariño	12186	12795	-609	12820	14310	-1490	5,20
Puente Aranda	37326	38151	-825	35027	35526	-499	-6,16
Candelaria	5018	4981	37	4723	4905	-182	-5,88
Rafael Uribe	87374	85162	2212	83450	83726	-276	-4,49
Ciudad Bolivar	126246	127927	-1681	131431	133484	-2053	4,11
Sumapaz	1968	1290	678	2087	1327	760	6,05

Tableau n° 10 : Evolution de l'offre et de la demande de places dans les collèges publics, en concession et sous contrat.
Source : Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación, Oficina asesora de Planeación, Grupo de Estadística (2009), *Caracterización sector educativo Año 2009*. Compilation personnelle à partir des rapports établis pour chacun des 20 arrondissements.

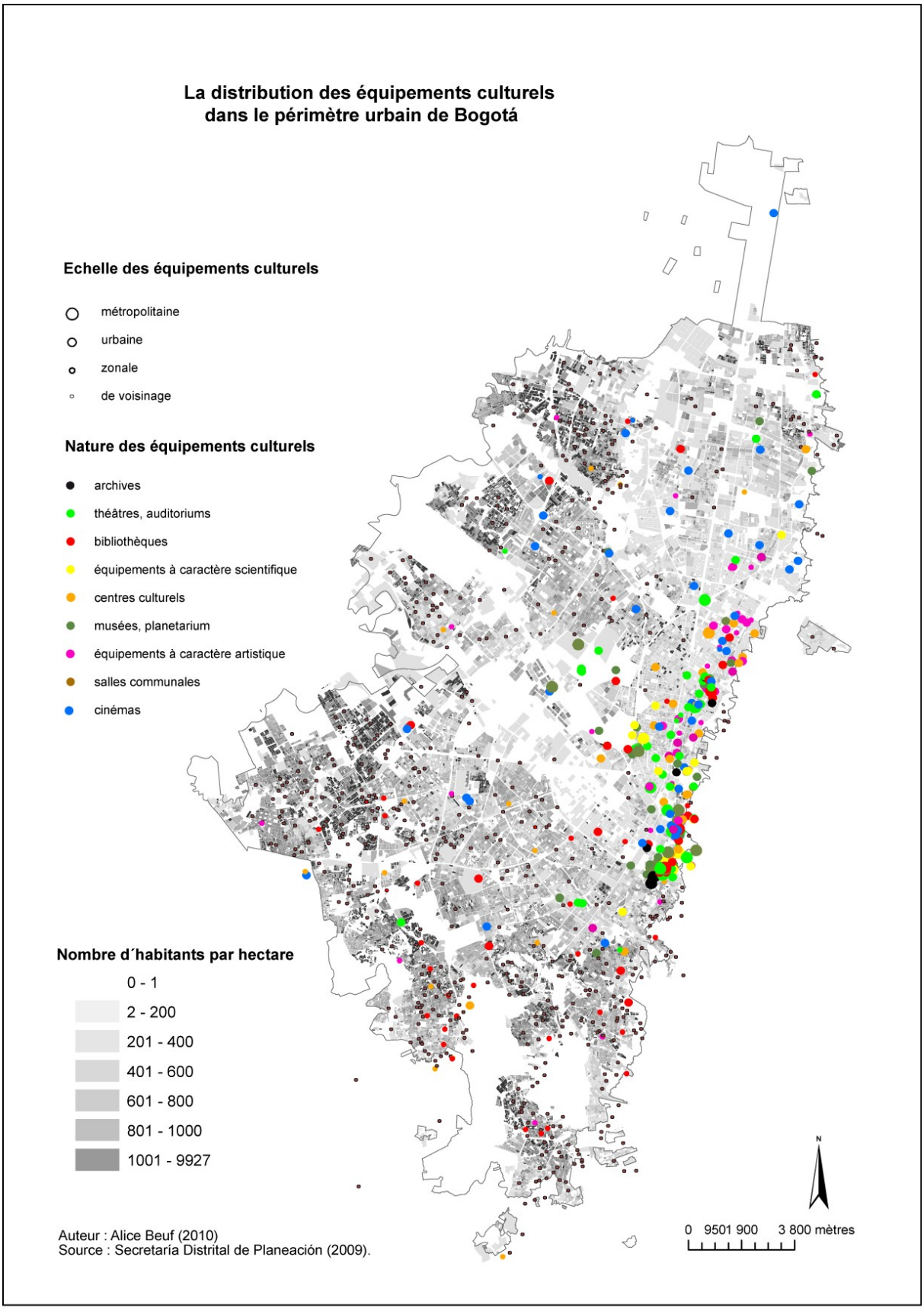
Si la distribution des équipements sportifs présente peu de changements par rapport à la situation décrite dans le POT en 2000, celle des équipements culturels présente des nouveautés (carte n°11). D'une part, le développement par l'administration Peñalosa d'un réseau de bibliothèques publiques interconnectées quant à la gestion de leur fond documentaire (Bibliored) : quatre grandes bibliothèques d'échelle zonales[101], dont les bibliothèques Tintal et Tunal localisées dans des périphéries habitées par des groupes sociaux aux revenus moyens à bas, et vingt et une bibliothèques de quartiers qui modernisent les installations existantes. L'impact urbain des grandes bibliothèques est variable. Seule la bibliothèque du Tunal, localisée à l'intérieur même du parc du même nom, bénéficie des dynamiques générées par une concentration d'équipements collectifs. Les autres présentent un certain isolement urbain, qui nuit à l'intensité de leur fréquentation (photographie n°9). Par ailleurs, l'apparition dans les périphéries de quelques salles de cinéma est liée à l'implantation de centres commerciaux au cours de la dernière décennie. Les salles communales, en revanche systématiquement présentes dans les quartiers populaires, hébergent les réunions des JAC, et, depuis 2004, les cantines communautaires gratuites mises en

101La quatrième bibliothèque, Julio Mario Santo Domingo a seulement été inaugurée en 2010 en raison des difficultés de financement rencontrées. Pour la construction de ce réseau de bibliothèques, la ville de Bogotá a gagné en 2002 le prix mondial à l'éducation de la Fondation « Bill et Melinda Gates » ainsi que celui de Capitale Mondiale du Livre en 2007, octroyé par l'UNESCO.

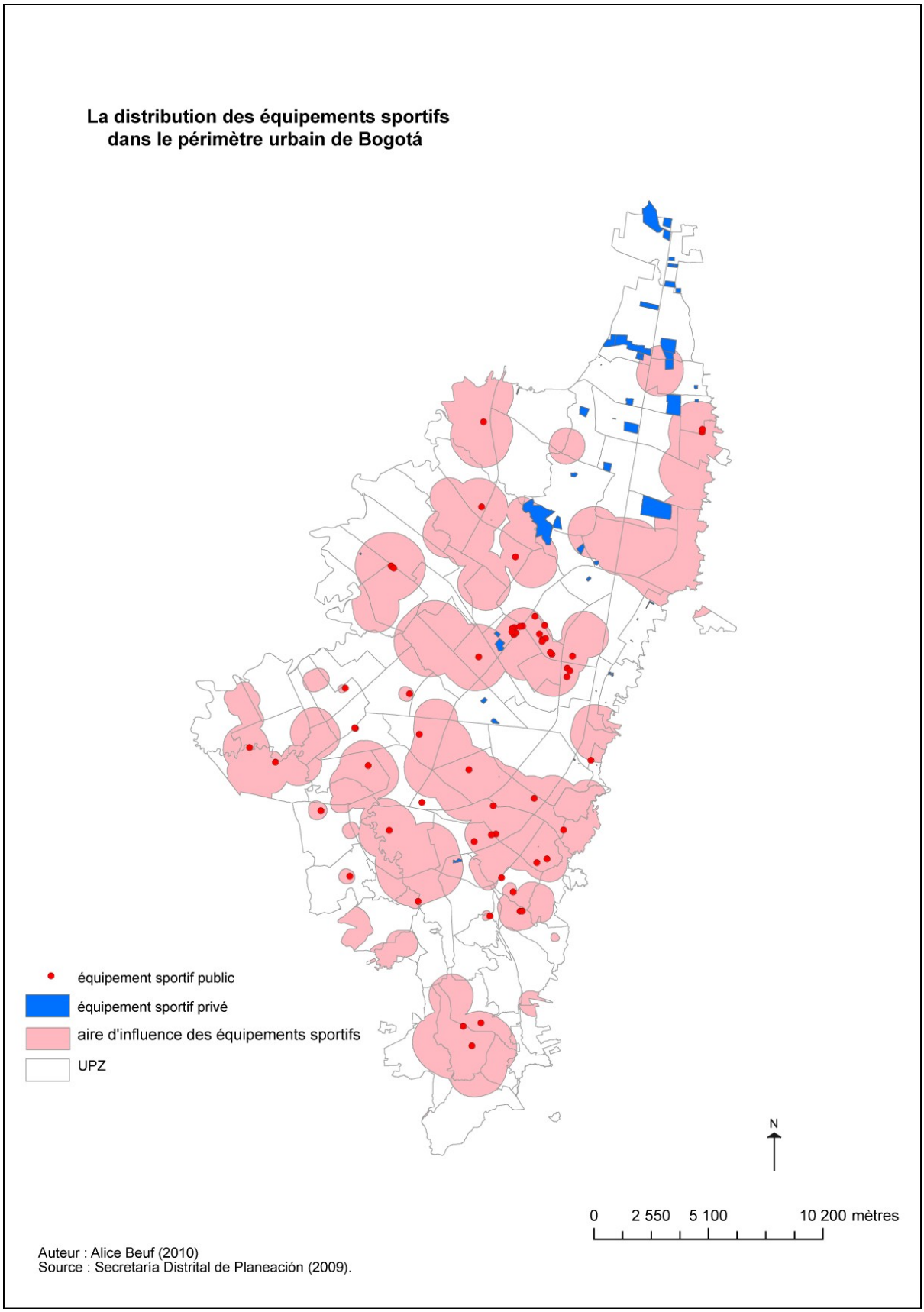
place par l'administration de Lucho Garzón. Les nouveaux équipements nuancent donc le constat d'un désert culturel dans les périphéries, même si les déficits restent très importants à l'échelle d'espaces aussi vastes.

Photographie n°9 : La Bibliothèque du Tintal.
Équipement d'échelle métropolitaine dans les périphéries de classes moyennes basses, cette bibliothèque a été construite sur une ancienne décharge, ce qui explique son isolement, sa mauvaise insertion dans le tissu urbain et probablement aussi sa faible appropriation par les habitants des quartiers environnants.
Cliché : Alice Beuf (2009)

L'arrondissement périphérique de Ciudad Bolivar présente un profil atypique. Il dispose d'un nombre relativement important de bibliothèques et de centres culturels de proximité. Cette situation s'explique par le fait que Ciudad Bolivar est identifié comme l'arrondissement qui concentre les problématiques sociales les plus aiguës. Le recueil de témoignages de jeunes adolescents par Alape (2003) a révélé au public la dureté des expériences urbaines dans ce secteur urbain marginal. Or, cette situation sociale a justement légitimé un traitement différentiel à Ciudad Bolivar, qui a fait l'objet de programmes de démarginalisation dans les années 1980 (voir chapitre 1) et qui bénéficie depuis la réglementation des UPZ du traitement d'« amélioration intégrale des quartiers », modalité d'intervention mise en place par la BID en Amérique latine pour rattraper les retards en matière d'équipements en focalisant les investissements dans les espaces qui présentent les besoins les plus importants. Du coup, plusieurs équipements culturels ont été construits et permettent par-là même de promouvoir « la convivialité » citoyenne et de participer de la lutte contre la violence urbaine : autant de programmes non généralisés à l'ensemble des espaces déficitaires et qui contribuent au creusement des inégalités d'accès à ce type d'équipements.



Carte n°11 : La distribution des équipements culturels (2009)



Carte n°12 : La distribution des équipements sportifs (2009)
Calcul des aires d'influence théorique : Secrétariat de Planification du District, Direction des Plans Directeurs et Complémentaires, à partir du modèle de Reilly (1931).

Malgré des avancées dans le domaine éducatif et culturel qui ont en partie comblé les déficits historiques, sans les supprimer totalement, et malgré aussi certaines expériences de planification urbaine répondant à des principes de justice corrective, mais limitées au niveau territorial, la distribution des équipements collectifs reste donc globalement inéquitable.

La cartographie synthétique de la distribution des différents types d'équipements collectifs (carte n°12) rend compte de l'existence de formes de structuration territoriale hors du centre étendu et du nœud d'équipements métropolitains constitué autour du Parc Simon Bolivar. Ces formes répondent à deux logiques de localisation, qui se superposent aujourd'hui.

La logique la plus ancienne correspond à des agglomérations d'équipements collectifs d'échelle relativement limitée (de voisinage ou zonale) autour de référents urbains insérés dans les tissus résidentiels : parcs, places ou autre faits urbains. Ainsi des parcs Timiza et Kennedy (Kennedy), Olaya (Rafael Uribe), Gaitana (Suba) et des places des anciens villages annexés : Bosa, Fontibón, Usaquén et Suba. Des concentrations d'équipements collectifs s'observent aussi autour des places du Minuto de Dios (Engativá), où s'est implantée une université privée et un musée, et du Veinte de Julio (San Cristobal), dont l'église du « Divin Enfant » est devenu un haut lieu de pélerinage religieux, avec une affluence remarquable les dimanches qui attire des commerçants de tous ordres. D'autres lieux de concentration d'équipements collectifs, avec une forte dimension commerciale se détachent : les environs du parc d'attraction « Mundo Aventura » et du centre commercial Las Américas, ou bien au carrefour d'avenues comme dans le secteur de Venecia (autoroute Sud et avenue 68). De même, les grands projets de logements des années 1980, Citadelle Colsubsidio et de Ciudad Salitre, ont attiré des services et équipements, dont certains sont d'échelle métropolitaine comme le centre culturel et scientifique Maloka. En revanche, dans les quartiers périphériques qui ont bénéficié de programmes de démarginalisation, comme Arborizadora Alta (Ciudad Bolivar) et Santa Librada (Usme), on observe des densités élevées d'équipements publics de proximité (bibliothèques, centres culturels, centres de santé, stations de police) mais sans que se forment de véritables « noeuds » d'équipements.

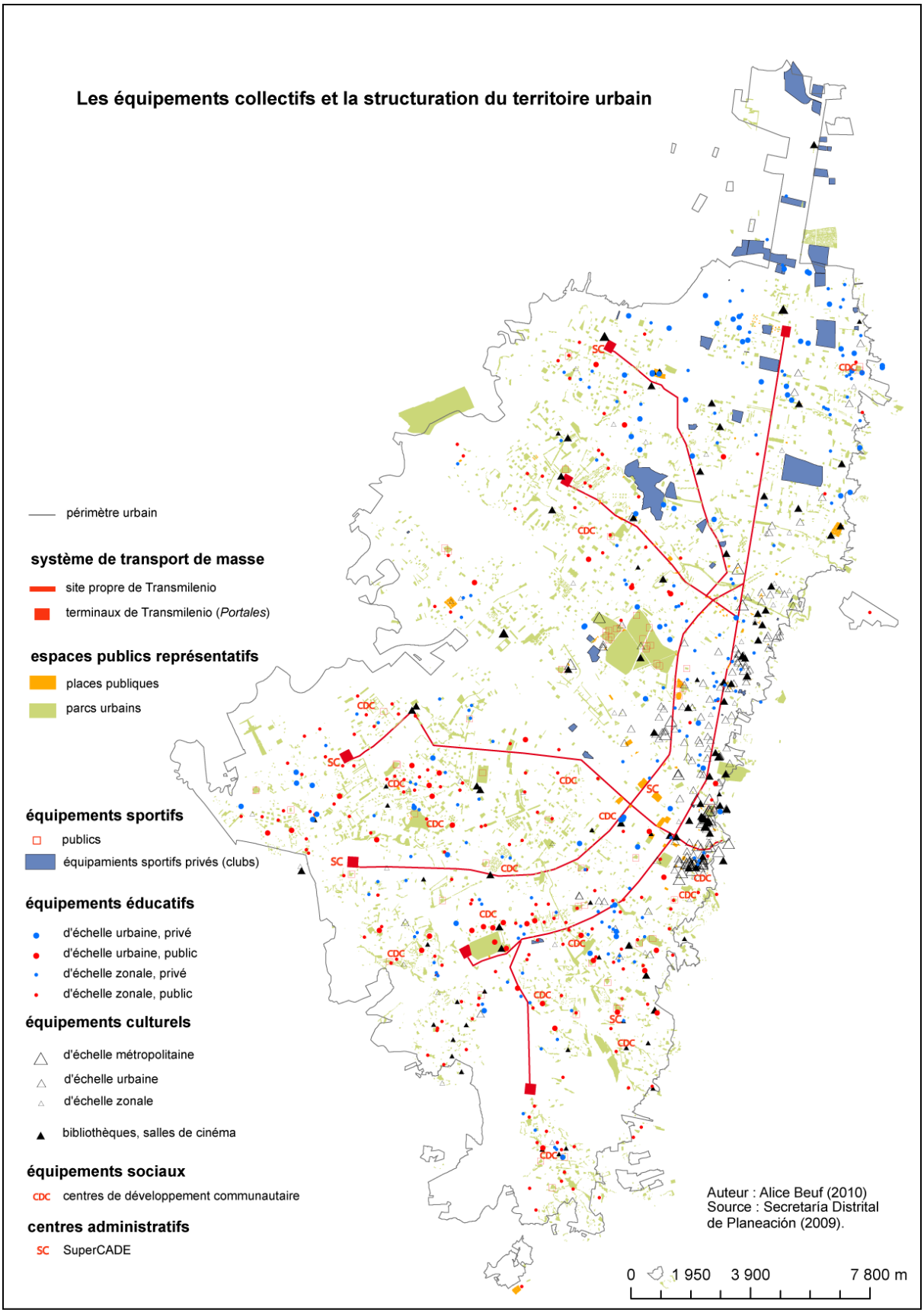
L'autre logique de localisation des équipements collectifs se donne plus récemment autour du système de transport de masse Transmilenio, qui seulement dix ans après sa mise en service, structure puissamment l'espace urbain et articule dans une certaine mesure les équipements collectifs. L'impact urbain des terminaux ou *portales,* fortement attractifs pour des équipements publics (centres administratifs SUPERCADE) et privés (centres commerciaux dotés généralement d'une offre culturelle) s'observe de manière très nette à Bosa, Américas, Suba, La 80 et au Nord. Le Terminal Tunal jouxte le parc Tunal, déjà mentionné. Ce rapprochement fournit

l'exemple le plus représentatif de concentration d'équipements collectifs au Sud de la ville, avec la présence d'installations sportives, d'une bibliothèque métropolitaine de Bibliored, de divers équipements éducatifs publics et privés, d'un centre commercial doté de salles de cinémas et du transport de masse. Il existe aussi des stations localisées sur les axes en site propre qui peuvent bénéficier d'une certaine capacité d'attraction, comme au Tintal (Kennedy).

Photographie n°10 : le parc urbain et la bibliothèque métropolitaine du Tunal
C'est la principale centralité pour les habitants du Sud de la ville, fondée sur une offre de services variés.
Cliché : Alice Beuf (2011)

Á l'échelle d'une ville de 7 millions d'habitants comme Bogotá, ces concentrations d'équipements collectifs, qui présentent des aires d'influence territoriale variables et une gamme d'équipements plus ou moins étoffée, restent cependant circonscrites à certains secteurs au sein de vastes espaces résidentiels peu équipés. Dans le cadre du diagnostic de révision du POT de 2010[102], il apparaît ainsi que 79% des équipements collectifs dont dispose la ville sont des équipements de l'échelle du voisinage : des équipements qui la plupart du temps ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour assurer un service de qualité et dont les impacts urbains ne sont pas régulés. C'est par exemple le cas des crèches ou des maisons de retraite localisées dans les maisons particulières et gérées par des particuliers ou des organisations populaires. Cette situation est associée à un déficit important d'équipements d'échelle zonale et urbaine dans les espaces résidentiels et les principales zones d'emplois, déficit qui empêche la consolidation de centralités sur la base d'une offre de services pour les habitants. Pour les planificateurs de la Direction des Plans Directeurs et Complémentaires du Secrétariat de Planification du District, le déficit d'équipements d'échelle zonale est le principal problème auquel doivent répondre aujourd'hui les Plans Directeurs d'Equipements Collectifs (entretien n°13).

102Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Planeación (2010), p. 72.



Carte n°13 : Les équipements collectifs et la structuration du territoire urbain

2. La territorialisation : un nouveau principe pour la planification des équipements collectifs

2.1. Une logique sectorielle prédominante

A Bogotá, l'action publique locale répond à des logiques principalement sectorielles. Le modèle d'organisation institutionnel du District, à l'image de nombreux autres gouvernements locaux, est fondé sur une division en 12 « secteurs »[103], qui peuvent être constitués, ou non, par plusieurs organismes, mais dont un organisme a toujours une fonction de tutelle. Cette organisation institutionnelle sectorielle se reflète dans la manière dont est conçu le « Plan de Développement Économique, Social, Environnemental et de Travaux Publics » du District Capital de Bogotá[104], qui est la principale feuille de route du pouvoir local. Émanation du modèle de planification décrit dans le chapitre 2, ce plan (ou « projet-mairie » selon Patrizia Ingallina) correspond à la mise en œuvre du projet du maire élu et se présente comme une liste de projets, définis selon des objectifs structurants, des stratégies et des programmes, et chiffrés en terme financiers et de buts à atteindre au terme des quatre années du mandat municipal. La dimension intégrale est revendiquée et les objectifs dégagés, transversaux. Mais, dans l'immense majorité des cas, les projets par lesquels doivent se réaliser les programmes et objectifs structurants, dépendent d'un seul organisme, qui est donc amenée à gérer chacun des projets de manière sectorielle. Les programmes sont ainsi la somme d'interventions ponctuelles, qui ne sont pas nécessairement articulées entre elles.

Par ailleurs, le Plan de Développement développe le programme d'exécution du POT et des Plans Directeurs : les projets déjà identifiés sont reclassés selon les divers objectifs de ces plans sans que les objectifs territoriaux soient priorisés pour eux-mêmes. Les projets sont donc pensés initialement selon une logique sectorielle, répondant à des objectifs quantifiés, comme par exemple : construire *x* passerelles piétonnes, *x* équipements de culture, urbaniser *x* hectares pour construire des logements, entreprendre la rénovation urbaine de *x* hectares dans les zones réglementées par le traitement de rénovation urbaine... Les projets ne sont pas définis prioritairement selon le modèle territorial, mais seulement reliés *a posteriori* aux objectifs du POT et des Plans Directeurs.

103Les 12 secteurs sont : Gestion Publique, « Gouvernement, Sécurité et Convivialité », Finances, Planification, « Développement économique, Industrie et Tourisme », Éducation, Santé, Intégration Sociale, « Culture, Loisirs et Sports », Environnement, Mobilité, Habitat.

104Cf. Alcaldía Mayor de Bogotá (1998), (2001), (2004), (2008).

Dans le cadre de la formulation du budget annuel, la priorisation des projets à exécuter accorde aussi beaucoup de poids à la vision sectorielle. En effet, les organismes sectoriels bénéficient du principe d'autonomie dans la prise de décision. Recevant une enveloppe annuelle globale, chaque organisme est libre d'identifier les projets d'investissements de l'année suivante, à partir de la liste des projets du Plan de Développement. Certes, le budget annuel doit être validé par le Conseil de Bogotá, mais ce n'est que dans des cas exceptionnels que les conseillers s'opposent aux organismes sectoriels, censés mieux connaître les différents besoins dans leur domaine d'intervention. Selon les mots du Directeur de la programmation des investissements du Secrétariat de Planification, « ce qui commande au final, c'est le principe d'autonomie d'investissement de chaque organisme » (entretien n°36). Dans les faits, ce sont donc les critères construits par chacun des organismes qui déterminent les décisions d'investissements dans le cadre des orientations définies dans le Plan de Développement, et en accord plus ou moins étroit avec le modèle territorial du POT et des Plans Directeurs.

Ainsi, un organisme comme le Secrétariat de l'Éducation du District n'a pas évolué en ce qui concerne ses modalités d'intervention dans le territoire. Un fonctionnaire du bureau de la planification de ce même Secrétariat nous a expliqué comment le critère majeur demeure celui des déficits en matière de couverture éducative, qui sont définis au niveau des arrondissements par les fonctionnaires du bureau de la planification de ce même Secrétariat : une planification comptable élaborée au niveau central, qui se fonde sur des découpages territoriaux par arrondissement (éventuellement par UPZ) non représentatifs de l'inscription des dynamiques éducatives dans les territoires urbains (entretien n°12).

L'action publique locale se donne donc sous la forme de projets, qui sont nécessairement localisés dans l'espace urbain, qui « tombent dans le territoire » comme disent les fonctionnaires (entretien n°35), mais sans que la localisation précise constitue un critère déterminant dans le processus de priorisation des investissements, qui répond aux logiques propres à chacun des 12 secteurs. La prépondérance des objectifs sectoriels sur les objectifs territoriaux conduit alors à la dispersion territoriale des investissements du District.

Cet aspect se dégage nettement de l'analyse de la base de données SEGPLAN, dont la finalité est de fournir un suivi exhaustif de l'exécution du Plan de Développement. Les projets, leur stade d'évolution et les montants engagés y sont répertoriés de la même manière que dans le Plan de Développement, par objectifs structurants et par programmes. La nouveauté est que cette base de données apporte des informations géoréférencées sur la localisation des investissements réalisés par le District. Mise en place en 2004 par le Secrétariat de Planification, la base SEGPLAN a

d'abord recensé les investissements réalisés par chaque organisme au niveau des UPZ et des arrondissements, avant de renseigner sur la localisation précise de ceux-ci, à l'aide d'un SIG. Nous avons de manière aléatoire révisé les résultats pour l'année 2006, correspondant au Plan de Développement « Bogotá sans indifférence » conçu par l'administration d'Eduardo Garzón. Les intitulés de l'objectif structurant « Axe urbain-régional » et du programme « Réseau de Centralités du District » évoquent une stratégie territoriale, mais il n'en est rien : les projets réalisés dans le cadre de ce programme sont dispersés dans l'ensemble des UPZ, y compris hors du périmètre des centralités définies dans le POT et correspondent à des interventions variées et déconnectées entre elles. Il s'agit principalement de la construction de ponts piétonniers, d'intersections viaires, de travaux de maintenance et d'expansion du réseau de Transmilenio (routes de rabattement), d'opérations de mise en conformité des installations hospitalières et des cimetières selon les Plans Directeurs respectifs, de l'actualisation du cadastre et de l'expansion des réseaux d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées. Le programme en charge de l'exécution des centralités est un véritable fourre-tout. Aucune référence à une centralité urbaine en particulier n'est donnée : les projets exécutés répondent à des manques existants dans la couverture en services basiques de l'ensemble de l'espace urbain et non à des stratégies pour mettre en œuvre le modèle territorial et consolider les centralités identifiées dans le POT.

2.2. L'émergence du principe de territorialisation

Dans ce contexte où l'action publique est largement dominée par une pensée et une pratique institutionnelle sectorielle, implémenter l'approche territoriale définie dans le POT relève du défi. Néanmoins, la tendance est à la promotion de la dimension territoriale de l'action publique, en raison de l'influence des discours internationaux, mais aussi de la prise de conscience des déficiences des politiques urbaines locales. En effet, la planification intégrale, et la coordination des politiques sectorielles qu'elle implique, apparaissent pour les décideurs comme une nécessité à divers points de vue : efficacité des investissements réalisés, économies d'échelles, facilités de gestion du sol, etc. L'administration du District entend donc faire preuve d'innovation pour modifier ses modalités d'intervention, ce qui contribue à développer la prise en compte des territoires. De plus, le système de participation citoyenne, mis en place dès les années 1990 et renforcé depuis l'adoption du POT, a permis de légitimer les visions des problématiques urbaines ancrées dans la diversité des territoires. La compréhension même du concept de territoire évolue. Encore technique et réservé à une élite au moment de l'élaboration du POT, le concept se diffuse

auprès des fonctionnaires, des universitaires et des organisations sociales qui se l'approprient et prônent désormais dans différents domaines la notion de « construction sociale du territoire ».

Il est difficile d'affirmer le passage d'un modèle sectoriel à un modèle intégral de planification, associé à la décentralisation de la gestion métropolitaine[105]. Mais des évolutions existent qui contribuent à transformer l'action publique locale. Le Plan de Développement de l'actuelle administration « Bogotá positive : pour vivre mieux » (2008-2012), introduit ainsi la notion de territorialisation des politiques urbaines. Dans le cadre de l'objectif « décentralisation », il établit la nécessité de construire « un modèle de gestion territorialisée ». Le Décret 101 de 2010 précise les changements qu'introduit ce nouveau modèle. La Circulaire 6 du 22 juin 2010, qui le complète, définit ainsi la gestion territorialisée (pp. 1-2) :

> « La gestion territorialisée conçoit le territoire comme l'espace où habitent et se développent les individus, les familles et les communautés ; où les habitants interagissent avec l' environnement ; où sont reconnus l'histoire, l'identité et le sentiment d'appartenance des populations vis-à-vis d'un espace vivant, où confluent les acteurs, les ressources, les intérêts et les volontés. Dans cette mesure, la gestion territorialisée promeut une vision systémique et multidimensionnelle du développement qui réponde à la complexité des dynamiques qui déterminent les conditions de vie des populations dont les droits doivent être garantis par l'application des politiques publiques.
>
> Ce modèle de gestion a comme objectif : i) de garantir la complémentarité et la concurrence entre le niveau local et les autres niveaux territoriaux, ii) de consolider un modèle de gestion qui incorpore la perspective locale dans la conception et l'implémentation des instruments de planification – sectoriels, territoriaux et financiers, iii) d'établir un modèle de planification, de budgétisation, et d'exécution des organismes sectoriels, avec des objectifs et des actions par arrondissements, dans l'objectif d'améliorer la coordination entre les actions de niveau central et de niveau local ».

La gestion territorialisée en cours de construction est donc associée au renforcement du pouvoir des arrondissements (JAL et maires d'arrondissements). Néanmoins, elle se traduit également par la conception de politiques au niveau central qui affichent une meilleure prise en compte des territoires au niveau local. Différentes expériences ont été menées au cours des années 2008-2011, qui revendiquent le principe de la territorialisation de l'action publique. La planification des équipements collectifs a une place centrale dans ses réflexions.

105La réforme municipale de 1986 (élection des maires au suffrage universel) et la Constitution de 1991 garantissent l'autonomie des municipalités et impulsent la décentralisation en Colombie. Processus paradoxal et largement inachevé (Restrepo, 2007, p. 361), le Décret Loi du Statut Organique de Bogotá D.C. (1421 de 1993) met en place la décentralisation dans la capitale colombienne : création des 20 mairies d'arrondissements, des Assemblées Administratives d'Arrondissements (JAL) et des Fonds de Développement Locaux qui gèrent 10% du budget total du District réparti entre les 20 arrondissements (Lulle, 2004). Le pouvoir d'action réel au niveau des arrondissements (*localidades*) est très limité et toujours encadré par les orientations de la mairie principale (*alcaldía mayor*). Les JAL, pourtant élues au suffrage universel, ne détiennent qu'un pouvoir de contrôle et de proposition, et non de décision. Les 20 maires d'arrondissements dépendent du Secrétariat de Gouvernement du District, qui gère la question du développement local et de la décentralisation (un objectif structurant du Plan de Développement 2008-2012). En juillet 2010, le décret 101 du District redonne aux maires d'arrondissements la compétence de passer directement les contrats, à hauteur du budget alloué à leur arrondissement.

2.2.1. Deux expériences de territorialisation

2.2.1.1. L'articulation des Plans Directeurs d'Equipements Collectifs

La politique d'articulation des Plans Directeurs d'Equipements Collectifs a comme objectif de rompre avec l'improvisation et les pratiques clientélistes qui ont longtemps dominé les politiques publiques de localisation des équipements collectifs, pour construire une procédure fondée sur des critères techniques d'équité territoriale et sur une concertation interinstitutionnelle. Cependant, des tensions entre diverses conceptions de la justice sont à l'œuvre dans la construction de la politique d'articulation des Plans Directeurs.

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 2, les Plans Directeurs sont des instruments de planification sectorielle à dimension territoriale, régis par le POT[106]. Leur fonction est de programmer la localisation des investissements du District selon les orientations du modèle territorial. Les Plans Directeurs d'équipements collectifs, ainsi que dans une moindre mesure les Plans Directeurs des réseaux urbains, prévoient de concentrer les équipements et espaces publics dans des « nœuds d'équipements » censés correspondre aux centralités définies par le POT, et notamment les centralités de proximité. Mais comme nous l'avons montré, chaque Plan Directeur a sa propre conception territoriale des « nœuds d'équipements » dans la mesure où ils ont été élaborés simultanément, dans la foulée de la révision du POT de 2003, et par des consultants différents qui ne se sont jamais réunis. Le processus de participation qui a accompagné leur élaboration n'a pas influé sur le résultat final (Acosta & Santana Díaz, 2007). Ils ont par ailleurs été adoptés après la formulation des UPZ qui définissent la normativité urbaine. Les UPZ n'ont pas anticipé la localisation des équipements collectifs, ce qui représente une contradiction majeure entre deux types d'instruments de planification qui affaiblit considérablement la portée des Plans Directeurs.

D'où l'enjeu aujourd'hui de l'articulation des Plans Directeurs d'Equipements Collectifs, qui est un objectif du Plan de Développement 2008-2012 (article 2.23). La Direction des Plans Directeurs du Secrétariat de Planification du District est directement chargée de sa mise en œuvre, sous la forme de la création du Système des Equipements du District.

Le Système des Equipements du District, en cours de formulation en 2011, est conçu comme un

106Il existe 17 Plans Directeurs, regroupés en quatre grandes catégories : les Plans Directeurs des services urbains basiques (sécurité, cimetières, approvisionnement alimentaire), des services publics (adduction d'eau, énergie, etc...), des réseaux urbains (espaces publics, parcs urbains et équipements sportifs, mobilité, etc...) et des équipements collectifs (éducation, santé, services sociaux, culture). Le Plan Directeur des centres administratifs (CADE) et sièges des administrations du Districts, élaboré a posteriori, n'a pas été encore adopté.

instrument de planification de dimension territoriale, directement relié au POT, et hiérarchiquement supérieur aux Plans Directeurs. C'est pourquoi, sa formulation est étroitement associée au processus de révision du POT et implique à terme une révision des Plans Directeurs amenés à se concentrer sur des aspects techniques et sectoriels. En effet, pour les planificateurs bogotains, il ne suffit pas de concevoir des modèles de localisation des nœuds d'équipements pour renforcer la dimension territoriale de la planification des équipements mais il faut aussi et surtout définir les conditions matérielles nécessaires à la prestation des services, pour chaque type d'équipement sectoriel. Ce n'est qu'à cette condition qu'il serait alors possible de construire un modèle territorial viable, cherchant les meilleures localisations possibles des équipements en tenant compte des contraintes et des dynamiques propres à chaque secteur. Pour la Direction des Plans Directeurs, l'enjeu est de combler le déficit en équipements collectifs d'échelle urbaine et zonale et stopper l'essor des équipements, publics et privés, de l'échelle du voisinage qui dans bien des cas n'offrent pas les conditions requises pour assurer un service de qualité (entretien n°13). La dimension territoriale serait donc paradoxalement renforcée en approfondissant la dimension sectorielle de la planification.

Dans ces conditions, la principale stratégie du Système d'Equipement du District réside dans l'élaboration d'un modèle théorique fondé sur un réseau de nœuds d'équipements collectifs d'échelles urbaine et zonale. Ces échelles-là, qui équivalent approximativement à des aires d'influence de 750000 et 100000 habitants, doivent être au cœur de la politique d'équité territoriale pour structurer le territoire et diminuer la dépendance au centre métropolitain[107]. En termes opérationnels, cette stratégie se base sur la réalisation de projets urbains multisectoriels (PUM), comme « éléments dynamisants dans l'espace urbain, reliés au tissu résidentiel et localisés dans des secteurs reconnaissables par les habitants, non nécessairement les centralités du POT »[108]. L'idée est que sur une parcelle acquise par un des organismes du District (par les instruments de gestion foncière comme l'expropriation administrative, par cession publique dans le cadre de la formulation d'un plan partiel – voir note 150 – ou par simple achat dans des zones non entièrement urbanisées) seraient construits des équipements relevant de secteurs différents. Par exemple, un même édifice pourrait abriter une école au rez-de chaussée, une bibliothèque au premier étage et un centre de services sociaux au second étage, à condition de respecter les normes de compatibilité définies au niveau sectoriel. Cette stratégie suppose la mise en place d'instances de coordination interinstitutionnelle pour les questions liées à la gestion du sol (acquisition des terrains) et à la maintenance des équipements : autant de domaines où sont

107Il est en effet que les équipements d'échelle métropolitaine sont isolés et donc distribués aléatoirement sur le territoire métropolitain qu'ils polarisent.

108*Ibidem*.

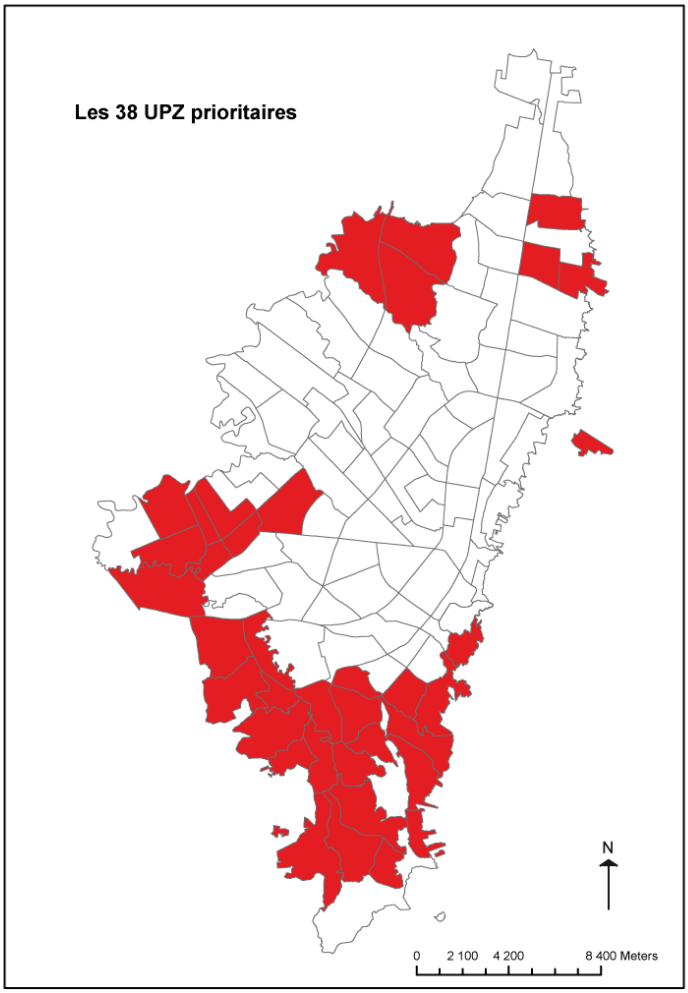
attendues des économies substantielles. Mais elle requiert aussi de définir pour les territoires d'intervention, les mécanismes d'articulation des instruments de planification qui ne sont pas toujours cohérents entre eux : Plans Directeurs ou Système Distrital d'Equipement, UPZ, plans partiaux. Une fois posés ces principes de base sur lesquels existe un consensus large, en terme théorique tout du moins, il s'agit de déterminer les critères pour prioriser les investissements du District au niveau territorial. C'est à ce niveau qu'émergent de grandes divergences selon les conceptions de la justice mobilisées pour donner sens au concept d'équité territoriale.

Dans un premier temps, la Direction des Plans Directeurs a élaboré directement un modèle pour définir des territoires prioritaires (années 2007-2009). La méthodologie utilisée se fonde sur la révision des Plans Directeurs existants (et notamment sur les analyses de déficits établis par chaque organisme) et sur des analyses socio-économiques visant à caractériser les populations-cible. A partir de la synthèse de ces données, statistiques et cartographiques, est construit un Indice de Priorisation Total qui sert à définir 38 UPZ prioritaires. Celles-ci correspondent aux UPZ réglementées par le traitement d'amélioration intégrale de quartiers et à quelques UPZ de la zone Nord, d'urbanisation incomplète. Selon ce modèle, les territoires prioritaires sont les périphéries d'origine informelle aujourd'hui légalisées, dans lesquelles se concentrent de hauts niveaux de pauvreté urbaine et d'importantes carences urbanistiques (voir carte n°14). Pour les fonctionnaires de la Direction des Plans Directeurs et Complémentaires interrogés en 2009, ce modèle permettrait de dégager deux grands types d'espaces d'intervention de l'action publique locale : « la Bogotá prioritaire, en marge du réseau de centralités définies par le POT, et la Bogotá stratégique[109], ancrée sur celui-ci » (entretien n°14). Il s'agirait d'élaborer des politiques radicalement différentes pour chacun de ces espaces : des politiques interventionnistes d'équipements des quartiers à forte dimension publique pour compenser les déficiences urbanistiques historiques et prendre en charge les problématiques sociales et des politiques d'attractivité des investissements privés dans les seconds, qui se matérialisent par des programmes « d'adéquation » des territoires (amélioration des VRD, espaces publics, etc...).

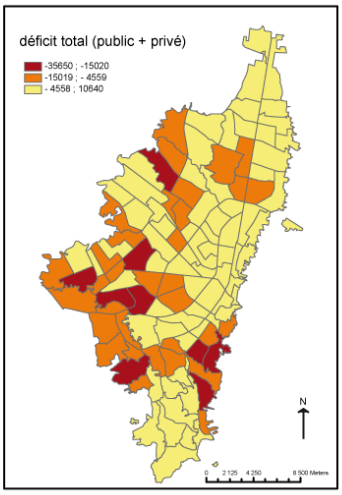
Cependant, les fonctionnaires interrogés en 2009 nous ont confessé que les acteurs techniques et politiques, directeurs du Secrétariat de Planification et élus, ne se sont pas approprié cette politique (entretien n°14). En effet, suite au changement de Directeur de la Planification en août 2009 et aux nouvelles orientations données au processus de révision du POT, la politique d'articulation des Plans Directeurs est révisée.

109Espaces où doivent être exécutés des grands projets urbains orientés vers la recherche de la compétitivité (voir chapitre 5).

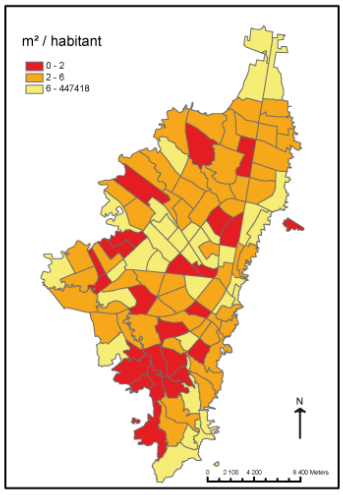
L'identification de territorires prioritaires (2007-2009)



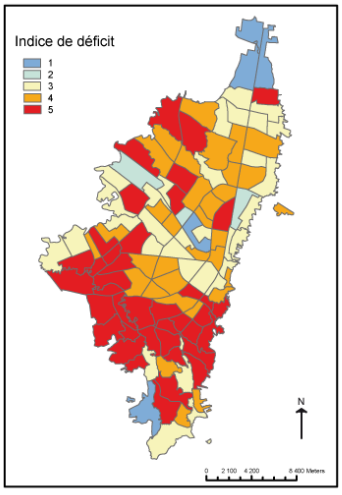
DEFICITS :



Equipements éducatifs



Espaces publics



Equipements sportifs

Auteur : Alice Beuf (2010), à partir de la présentation "Articulation des Plans Directeurs", mai 2007.
Source : Base de données de la Direction des Plans Directeurs - Secrétariat de la Planification du District (2009)

Carte n°14 : L'identification de territoires prioritaires (2007-2009)

Une étude est commandée auprès du Département d'Architecture de l'Université des Andes pour actualiser la méthodologie de définition des zones prioritaires et élaborer le Document Technique d'Appui (DTS) du Système des Equipements du District (contrat n°300 de 2009). Deux éléments marquent une rupture avec les conceptions antérieures. D'une part, les critères de délimitation des zones prioritaires ne prennent plus seulement en compte les déficits existants mais aussi les déficits futurs établis à partir de l'estimation de l'évolution de la population dans les secteurs urbains en transformation. Fin 2010, les fonctionnaires interrogés au sein de la même Direction des Plans Directeurs et Complémentaires tiennent un discours complètement différent :

> « La ville s'est mise à penser à de grands projets, le métro, les nouvelles phases de Transmilenio, le train régional. Tous ces projets vont amener de nouveaux usages, de nouveaux habitants, et donc une nouvelle demande qui doit être couverte. Si l'on pense la ville à long terme, on se rend compte que les déficits ne sont pas seulement dans les périphéries. Une grande partie de l'espace urbain présente en fait des déficits » (entretien n°13).

La grande conclusion de la révision du Système des Equipements est qu'il faut intervenir dans les zones de consolidation et de rénovation urbaine, et pas seulement dans les zones d'amélioration intégrale des quartiers. Ce résultat est obtenu à partir d'une méthodologie fondée sur la comparaison des couvertures actuelles et futures de chaque type d'équipement collectif par UPZ avec une UPZ type de 100000 habitants répondant aux standards internationaux en matière de couverture d'équipements collectifs. Dans ces conditions, il est indéniable qu'une grande partie des espaces urbains apparaissent comme déficitaires, bien au-delà des territoires jusqu'alors identifiés comme prioritaires, et en particulier dans les espaces en processus de densification.

La méthodologie élaborée ne donne cependant aucun élément de gradation des espaces déficitaires pouvant servir de base à une priorisation interne, laissant à la discrétion de l'administration la décision d'investir dans tel ou tel territoire prioritaire. La mise sur le même plan des déficits futurs avec les déficits existants, l'inclusion de territoires localisés en situation centrale dans les zones d'intervention prioritaire transforment la signification de l'équité spatiale comme principe de l'action publique : ce ne sont plus nécessairement les territoires les plus défavorisés dans lesquels vont se concentrer les investissements publics. On observe ici la tendance à la dilution de la notion de territoire prioritaire et à son assimilation avec celle de territoire stratégique. Ce changement radical d'orientation de l'action publique passe complètement inaperçu à Bogotá : ces décisions ne sont pas discutées en dehors des bureaux du Secrétariat de Planification du District. Elles seront incluses dans le DTS du Système d'Equipements du District qui, une fois adopté par le Conseil de Bogotá ou bien par un décret du maire, aura valeur légale.

D'autre part, l'équipe de l'Université des Andes et la nouvelle Direction des Plans Directeurs considèrent que les Plans Directeurs n'ont pas suffisamment pris en compte la logique du secteur privé : ils sont essentiellement tournés vers le renforcement des équipements publics alors même qu'ils prônent les alliances public/privé. Cette situation empêcherait de reconnaître pleinement l'impact urbain des équipements privés, qui représentent plus de 70% des équipements collectifs de la ville (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación (2010), p. 72, p. 81). Le fonctionnaire interrogé dans le cadre de l'entretien n°13 nous a confié qu'une des recommandations du groupe de travail SDP / Université des Andes est de mieux penser les logiques de localisation des équipements privés et de mettre en place des mécanismes d'incitation pour amener le secteur privé à investir dans les zones déficitaires, dans les périphéries urbaines, alors même que ces espaces ne sont pas perçus comme son marché naturel. Différentes stratégies devant figurer dans la révision du POT ont alors été évoquées. La principale correspond à l'échange des droits d'édificabilité : les périphéries seraient pourvues d'une normativité plus avantageuse pour y stimuler les développements immobiliers et économiques, alors que les espaces centraux seraient objets d'une réglementation restrictive[110]. La réalisation d'alliances public/privé constitue une autre stratégie fortement valorisée.

Or, justement, le District peut désormais présenter un modèle de ce type de projet urbain, sans antécédent jusqu'à présent. Il s'agit du centre culturel Julio Mario Santo Domingo, inauguré en mai 2010[111], qui constitue le premier exemple de co-financement d'un équipement entre le District et le secteur privé. Le District avait identifié un déficit d'équipement culturel dans la périphérie Nord de la ville mais ne disposait pas des ressources financières pour exécuter le projet. C'est alors que la fondation sans but lucratif Julio Mario Santo Domingo[112] réalise une donation à la ville de cinquante cinq mille millions de pesos (vingt et un millions d'euros) pour la construction et l'entretien d'un complexe culturel : un parc urbain de cinq hectares, la plus grande bibliothèque de Bogotá (35000 ouvrages, salle de lecture de 470 postes), un théâtre de 1300 places répondant aux standards internationaux les plus sophistiqués et un auditorium de 350 places. Si l'équipement est de propriété publique, sa gestion est prise en charge par un conseil d'administration mixte où siègent le District et le secteur privé. Le principe de rentabilité de l'équipement est revendiqué et la stratégie financière élaborée donne la priorité aux spectacles payants et à la location des espaces pour de grands évènements. Pour ce qui est du théâtre,

110Le transfert des droits d'édificabilité est un mécanisme de gestion foncière défini dans la loi 388 de 1997, mais très peu appliqué jusqu'à présent, qui permet l'achat d'une partie ou de tous les droits d'édificabilité d'un secteur urbain déterminé pour être utilisé dans un autre, dans lequel on souhaite ou l'on tolère une augmentation de la densité de bâti.

111Voir *El Espectador*, 26 mai 2010.

112La fortune de Julio Mario Santo Domingo est la première de Colombie et la 123ème au niveau mondial selon le magazine Forbes en 2010.

dénommé significativement *Teatro Mayor*, l'ambition est de programmer des spectacles de rayonnement international : on a donc un équipement qui répond à un objectif de prestige, un équipement conçu pour être une vitrine de la modernité de Bogotá destinée à satisfaire une clientèle étrangère, ou pour le moins internationalisée dans le cas de l'élite bogotaine[113]. Cet équipement participe donc du développement de la politique de compétitivité du District.

Ce centre culturel n'est donc pas destiné en priorité à améliorer l'accès à la culture des personnes de bas revenus de la périphérie Nord. En premier lieu, le centre culturel est situé dans un quartier de classe aisée au sein de la périphérie nord (extrêmement mixte socialement), et non dans une UPZ prioritaire. Il est ainsi peu probable que les personnes de bas revenus qui habitent dans les quartiers Códito ou San Cristobal Norte aillent ne serait-ce que consulter des livres à la bibliothèque dans ce lieu, légèrement excentré par rapport aux grands axes de mobilité. De plus, le caractère payant des activités culturelles limite l'accès aux plus démunis. Un tel équipement ne répond donc que très imparfaitement aux objectifs d'une politique d'équité spatiale, alors qu'il est présenté comme un modèle par le Secrétariat de Planification chargé de mettre en œuvre le Système des Equipements du District. L'équité ainsi promue est subordonnée à l'objectif de compétitivité et bénéficie aux classes moyennes et non aux groupes sociaux les plus défavorisés.

La conception du Système des Equipements du District est la première tentative pour prendre en compte la dimension territoriale dans le cadre de la planification sectorielle de manière réaliste, viable. Mais, alors que dans l'exercice de formulation s'expriment d'importantes tensions entre plusieurs options politiques au sein d'une même administration, la phase d'implémentation se heurte à des obstacles de diverses natures qui restent encore à lever pour que la planification d'équipements collectifs permette de consolider des centralités de services ou « d'intégration urbaine » en accord avec le modèle territorial du POT.

2.2.1.2. La gestion sociale intégrale : territorialisation et justice procédurale

La politique d'articulation des Plans Directeurs relève de fait d'une conception structurelle de la justice mise en œuvre « depuis le haut » et légitimée par l'adoption du POT et du Plan de Développement. Cependant, le District, en accord avec la Constitution Politique de 1991, promeut la participation citoyenne, qui actuellement forme le 4ème « objectif structurant » du Plan de Développement (2008-2012)[114]. Sans rentrer dans une étude détaillée sur la question de la

113http://www.teatromayor.com/?pagina=programacion&teatro=mayor

114Dans le cadre du processus de décentralisation initié dans les années 1990, différentes instances de participation ont été créées pour canaliser les revendications des organisations sociales et les prendre en compte dans la formulation des Plans de Développement, POT et Plans Directeurs : Conseil Territorial de Planification et

participation, il nous semble important ici de présenter une autre expérience de territorialisation de l'action publique, fondée sur une conception procédurale de la justice spatiale : la gestion sociale intégrale (GSI), qui est impulsée par le Secrétariat à l'Intégration Sociale du District mais qui doit être étendue à tous les secteurs du District. Le Plan de Développement 2008-2012 établit que la gestion sociale intégrale doit déboucher sur la construction de budgets participatifs des vingt arrondissements (un objectif qui ne sera probablement pas atteint). Bien que la gestion sociale intégrale ne concerne pas spécifiquement la planification des équipements collectifs mais la formulation de la politique sociale du District en général, nous l'évoquons ici, car elle vise la transformation en profondeur de l'action publique au niveau local et véhicule un nouveau regard sur les territoires et les nécessités des populations qui les habitent. Ce faisant, elle redéfinit la signification, la portée et les échelles territoriales des politiques intersectorielles au point qu'il est légitime de se demander si elle ne rentre pas en contradiction avec la construction du Système des Equipements du District.

Le changement radical introduit réside dans une approche universelle et intégrale fondée sur les droits des citoyens (ou « sujets de droits »). Dans ce cadre, il n'est plus question de penser l'augmentation de l'offre de service pour couvrir des déficits en termes sectoriels et améliorer l'accès aux « usagers », mais la restitution et la garantie des droits sociaux. Cette approche se veut en opposition radicale avec le précédent modèle, « assistentialiste » et visant seulement à « atténuer le préjudice social »[115]. Elle défend l'idée de transectorialité, en ce sens que les politiques doivent être élaborées dans le cadre d'un travail conjoint de l'ensemble des organismes supposés développer une lecture commune du même territoire. Plusieurs modalités de coordination des politiques sectorielles sont ainsi identifiées : l'intersectorialité, quand les objectifs de deux organismes sectoriels se rencontrent sur un point précis (cas des politiques traditionnelles) ; la multisectorialité, quand plusieurs organismes mènent à bien un projet commun qui permet de résoudre des problèmes propres à plusieurs secteurs (cas des Projets Urbains Multisectoriels); et la transectorialité, quand plusieurs organismes sectoriels construisent une vision commune de la problématique d'un territoire et cherchent à y apporter une réponse

Conseils Sectoriels du District et des 20 arrondissements, table-rondes thématiques... Moment fort de la participation à Bogotá, des « Rencontres Citoyennes » sont systématiquement organisées dans chaque arrondissement pour faire émerger des propositions de la société civile à inclure dans les Plans de Développement de chaque arrondissement. De fait, c'est à l'échelle locale (c'est-à-dire à l'échelle des arrondissements) qu'est pensée et mise en œuvre véritablement la participation citoyenne (Velasquez, 2003). Mais globalement, le processus participatif est critiqué dans la mesure où la participation en resterait à un niveau d'information et non de délibération et de prise de décision. L'ensemble du processus légalement réglementé n'est pas toujours respecté, comme ce fut le cas à l'occasion de la formulation des Plans Directeurs (Acosta & Santana Díaz, 2007, p.35). De plus, les arrondissements n'ont qu'une capacité de gestion limitée. Ils ne peuvent pas décider des investissements ayant un impact territorial.

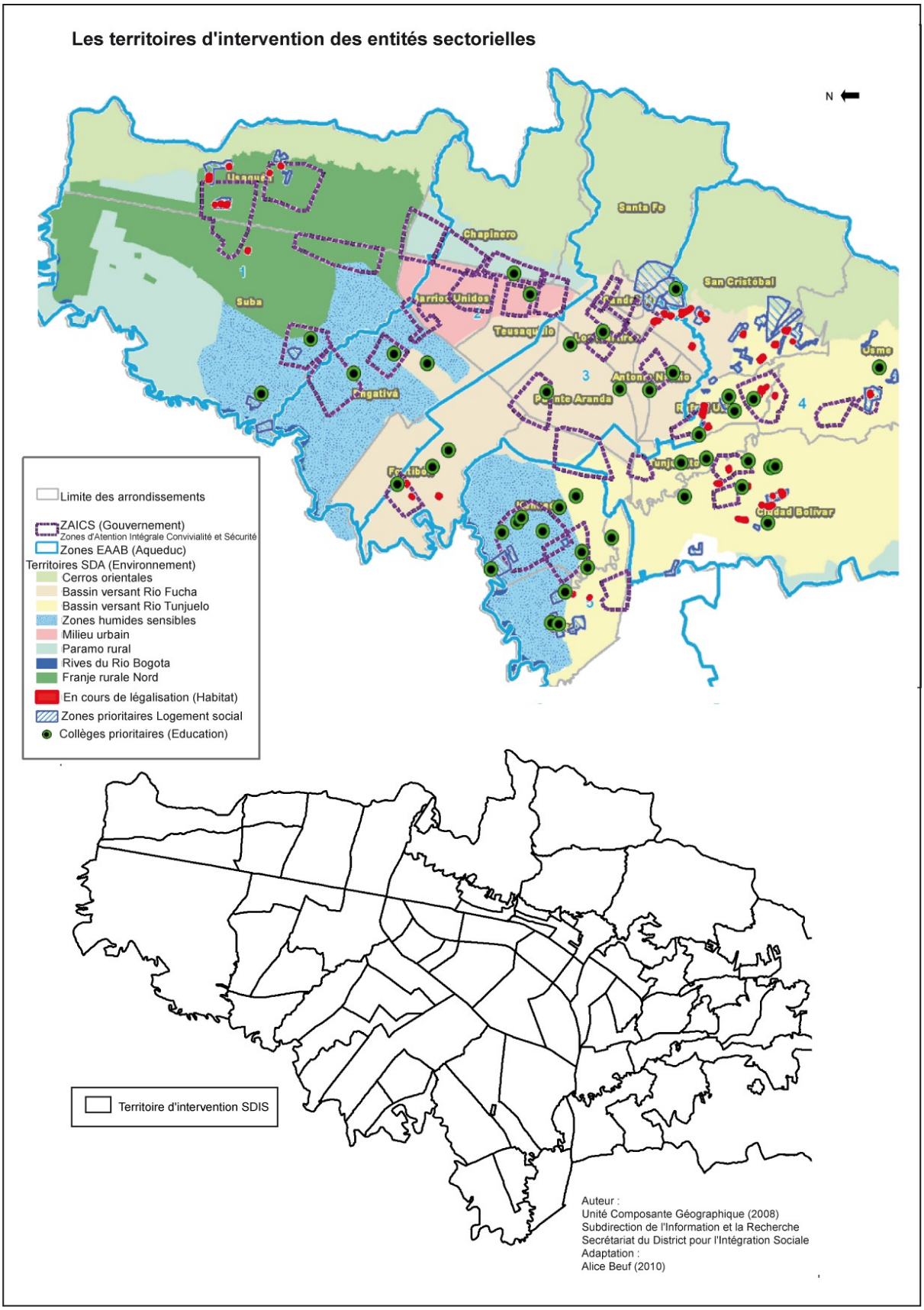
115Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Integración Social, *Gestión social integral*, 27 mars 2009, document interne de travail.

intégrale (cas de la GSI). Ce travail collectif vise à garantir l'effectivité de 14 droits fondamentaux: droits au travail, à la sécurité économique, au logement, à l'éducation, à l'alimentation, à un environnement sain, à la santé, à la sécurité, à la récréation, à la participation, à la culture, au libre développement de la personnalité, à l'information et à la justice[116]. En plus d'une collaboration plus étroite de chacun des organismes, la mise en place de ce modèle repose sur l'association des citoyens et des organisations sociales à la prise de décision : la gestion sociale intégrale promeut une participation décisionnelle. L'approche intégrale de la GSI est fondée sur la territorialisation des politiques sociales, depuis leur conception jusqu'à leur exécution. Selon une experte travaillant au Secrétariat à l'Intégration Sociale, les territoires sont pensés comme des territoires sociaux dans lesquels « une diversité d'acteurs sociaux, politiques, économiques tissent des relations et construisent des formes particulières de la vie » (entretien n°34). Ils forment la base pour la mise en œuvre de la politique sociale intégrale.

Au-delà du changement de paradigme des politiques publiques (au niveau du District seulement car non relayé au niveau national[117]), ce nouveau modèle de gestion implique une transformation du regard porté sur les territoires par les pouvoirs publics. Le principe d'universalité des droits rend impossible la priorisation des investissements dans un contexte de ressources limitées. Il remet en cause la notion de territoires prioritaires : il ne s'agit plus seulement d'améliorer la situation des plus défavorisés selon un modèle de justice compensatoire mais de garantir les droits sociaux de tous les citoyens. Dès lors, le territoire d'intervention de la GSI est étendu à l'ensemble de la ville. Néanmoins la GSI reconnaît l'hétérogénéité territoriale et la variabilité des nécessités sociales au niveau local. Pour cela, la ville est divisée en 72 territoires sociaux et politiques, supposés être homogènes en terme de qualité de vie pour les populations qui l'habitent, mais qui en réalité correspondent à des sous-divisions des arrondissements. Dans chacun de ces 72 territoires est établie une « table-ronde territoriale » : une instance de concertation entre les différents acteurs de la société civile et les « équipes transectorielles » qui représentent les organismes du District. Pour l'experte interrogée, la concertation qui s'y donne doit permettre une « lecture unique des territoires » et la définition des nécessités locales selon une approche qualitative fondée sur le récit des participants, en opposition aux méthodologies statistiques du modèle antérieur (entretien n°34).

116Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Integración Social, *Construyendo la ciudad de derechos*, juin 2009, document interne de travail.

117Le District de Bogotá est gouverné par le principal parti d'opposition au niveau national (le Pôle Démocratique). La politique de la Gestion Sociale Intégrale fondée sur l'idée de garantie de l'universalité des droits sociaux est directement remise en cause par l'adoption en décembre 2010 par le Sénat de la République de la Loi de Sostenibilité Fiscale qui fixe des limites au droit de tutelle, principal mécanisme institué par la Constitution de 1991 pour que les citoyens puissent faire valoir leurs droits fondamentaux face aux insuffisances de l'Etat (mécanisme très utilisé dans le domaine de la santé notamment).



Carte n°15 : Les territoires d'intervention des organismes sectoriels du District de Bogotá

L'accent est mis autant sur l'identification des nécessités que sur la reconnaissance des potentialités locales[118] pour formuler une « réponse intégrale » en prise avec les réalités locales. La stratégie de la Gestion Sociale Intégrale introduit un nouveau découpage territorial, qui se surajoute aux territoires d'intervention des autres organismes du District (voir carte n°15) mais qui a pour ambition à terme de synthétiser les différentes approches sectorielles. Elle est amenée à transformer la planification des équipements collectifs dans la mesure où l'approche territoriale fondée sur la garantie des droits sociaux contribue à valoriser la prise en charge effective des populations plus que l'offre de services et les infrastructures comme telles. La gestion sociale intégrale peut ainsi permettre une meilleure utilisation des équipements existants en développant leur caractère multifonctionnel pour mieux garantir les droits sociaux. En ce sens, elle peut être en accord avec la stratégie des Plans Directeurs et des Projets Urbains Multisectoriels. Mais d'un autre côté, le découpage en sous-divisions des arrondissements renforce l'échelle locale (l'échelle des arrondissements) qui n'est pas la plus pertinente pour structurer l'espace urbain, mais la seule pourvue d'une capacité opérationnelle dans le cadre de la décentralisation. Le travail réalisé au sein de la Direction des Plans Directeurs pour renforcer les échelles zonales et urbaines et pour valoriser les impacts urbains des équipements collectifs n'est pas repris ici. L'identification des nécessités sociales aux échelles zonales et urbaines n'existe donc pas autrement que par l'identification statistique des déficits de couverture, selon le modèle sectoriel ou, au mieux, intersectoriel.

Ainsi, le modèle de gestion sociale intégrale contribue à affaiblir les mécanismes de justice structurelle mis en œuvre à l'échelle urbaine pour la planification des équipements collectifs et la structuration du territoire. Il n'y a de plus aucun élément qui permette d'articuler la politique sociale territorialisée que constitue la Gestion Sociale Intégrale avec la politique urbaine inscrite dans le POT.

La planification des équipements collectifs intègre désormais la dimension territoriale. Mais la compréhension des enjeux de la territorialisation demeure l'apanage des fonctionnaires techniques : ces thèmes sont encore mal relayés auprès des élus et des citadins. Cette situation explique certainement les fluctuations des conceptions de l'équité territoriale mobilisée au sein d'une même administration, qui peuvent conduire à des contradictions entre différentes politiques. Qu'est-ce qu'un territoire prioritaire? Qu'implique l'universalité des droits en terme de planification d'équipements collectifs? Alors qu'est prôné un processus participatif pour l'allocation des ressources au sein des arrondissements, les réponses apportées à ces questions pourtant essentielles ne font pas l'objet d'un débat citadin et engagent l'exécution des politiques

118Par exemple, présence d'associations ou d'ONG qui prennent en charge telle problématique sociale.

urbaines sans concertation préalable. De plus, si le principe d'une action territorialisée est désormais acquis dans la formulation des politiques urbaines, sa mise en œuvre opérationnelle se heurte à d'importants obstacles au niveau de la programmation des investissements du District.

2.2.2. Un défi à relever : la territorialisation programmatique des investissements

La capacité opérationnelle de l'action publique dépend de l'exécution de projets et donc de la réalisation d'investissements, qui sont eux mêmes déterminés par deux éléments fondamentaux : les sources de financement et la programmation budgétaire, établie à Bogotá dans le cadre du Programme d'Exécution (PE) pour la durée totale du mandat municipal, revu chaque année à travers l'établissement du Plan Opérationnel Annuel d'Investissements (POAI).

Nous ne rentrerons pas dans la question des sources de financement ; nous tenons seulement à mentionner que grâce à une gestion efficace, le budget du District a connu une augmentation régulière depuis le milieu des années 1990. Selon Saldías Barreneche & Pardo López (non daté), les recettes totales du District sont passées, en pesos constants de 1998, de 721367 millions de pesos en 1992 à 4422773 millions de pesos en 2006, soit 6 fois plus en 14 ans. Au cours de la même période, les dépenses d'investissements sont passées de 40% des dépenses totales à 75% en 2006, avec une forte réduction du poids des dépenses courantes. Cette tendance s'est maintenue depuis lors. Le budget total d'investissement s'établit, en pesos constants de 2010 à 6521592 millions pour 2011 (2,6 milliards d'euros), contre 5690236 millions pour l'année 2001, ce qui atteste du poids des crédits auprès des organismes internationaux dans les recettes et donc de la dette. A titre de comparaison, le budget d'investissement de la ville de Paris s'élève en 2011 à 1,6 milliards d'euros, une ville qui est certes trois fois moins peuplée et moins autonome financièrement par rapport à l'Etat central et aux autres collectivités territoriales. Selon Saldías Barreneche & Pardo López, l'augmentation des recettes du District est due à la consolidation politico-financière établie par le Statut Organique de Bogotá (décret 1421 de 1993) qui a permis la rationalisation des finances publiques et a instauré des mesures anti-évasion fiscales et anti-corruption, de même que par la diversification des sources de financement introduites par la loi 688 de 1997, comme la récupération des plus-values et la répartition des charges et des bénéfices qui permettent d'envisager un auto-financement durable du développement urbain[119]. Par

119Il y a donc eu continuité dans les politiques fiscales du District, hormis sous le mandat d'Enrique Peñalosa, dont le lourd programme d'investissement (Transmilenio, Bibliothèques publiques, parc Tunal, Parc Tercer Milenio et éradication du Cartucho...) a été financé par la dé-capitalisation de l'entreprise d'électricité de la ville et a mis en péril les finances publiques des années suivantes. En effet, la vente de l'entreprise de télécommunication qui était également prévue n'a pas pu se réaliser et les frais d'entretien des nombreux équipements et infrastructures construits pendant cette période n'ont pas été pris en compte. Il faudrait certainement actualiser ces données

conséquent, la ville de Bogotá est en mesure de mettre en œuvre des stratégies ambitieuses à moyen terme.

Il nous importe en revanche de questionner la structure de la programmation budgétaire pour évaluer dans quelle mesure la territorialisation et l'articulation des politiques sectorielles qui se construisent dans le domaine de la planification s'appliquent dans le cadre du Plan Opérationnel Annuel d'Investissements. Nous avons déjà montré que les logiques d'investissement sectorielles prédominent et font obstacle à l'exécution du modèle territorial. Or, si la ville se donne pour ambition d'avancer vers la réalisation de celui-ci, elle se doit de maîtriser la localisation de ses investissements. C'est tout l'enjeu du Décret 101 de 2010 et de la Circulaire 6 du 22 juin 2010 qui établissent des lignes directrices pour la territorialisation des investissements.

En prolongement du modèle de Gestion Sociale Intégrale, ce décret oblige tous les organismes du District à concevoir des modalités d'intervention intersectorielles et différentielles selon les territoires, à partir d'une « lecture des réalités locales », c'est-à-dire à l'échelle des arrondissements. Cette nouvelle approche induit des changements dans l'exercice de la programmation des investissements. Désormais, chaque organisme et chaque Fond de Développement Local[120] devra présenter pour l'élaboration du POAI annuel un document de territorialisation de ses investissements, mentionnant pour chaque projet « territorialisable » l'arrondissement et la localisation exacte (géoréférentiation). De fait, le POAI de 2011 présente pour la première fois à Bogotá une cartographie par arrondissement des investissements programmés par chaque secteur[121]. Le tableau n°11 synthétise ces données et les compare aux indicateurs de priorisation des investissements qui sont par ailleurs utilisés pour déterminer le budget des Fonds de Développements Locaux : population totale et NBI, par arrondissement[122]. Ces chiffres témoignent de l'existence de mécanismes de régulation à l'échelle du District établis sur la base de différences de traitement des territoires selon leur population et leur degré de pauvreté. Les arrondissements les mieux pourvus sont effectivement ceux qui combinent une grande taille de la

pour la dernière administration, au vu du scandale de corruption qui a touché le maire de Bogotá et son entourage en 2010 à propos du financement de la 3ème phase du Transmilenio sur la 26ème avenue qui relie le centre à l'aéroport (scandale dit du « Carrusel de la Contratación del Distrito »). Sur le sujet, voir entre autre : *El Espectador,* 01/01/2011, « Carrusel de interrogatorios por escándalo en Bogotá ».

120 Les Fonds de Développement Locaux gèrent le budget alloué aux arrondissements, c'est-à-dire une proportion variable des 10% du budget d'investissement du District destiné aux arrondissements. Sur cette base, l'enveloppe budgétaire de chaque arrondissement est déterminée selon la taille de sa population et l'importance des Nécessités Basiques Insatisfaites (NBI).

121 Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Subsecretaría de Planeación de la Inversión, *Proyecto de Presupuesto 2011, Bogotá Distrito Capital,* Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI, octobre 2010.

122 Les autres échelles de territorialisation correspondent à des investissements territorialisables mais dont l'impact n'est pas limité au territoire d'un arrondissement, comme par exemple le système de transport Transmilenio (échelle du District), une extension des réseaux profitant à deux arrondissements (échelle spéciale) ou l'amélioration du système d'adduction d'eau, provenant d'autres municipalités (régional).

population et de hauts niveaux de pauvreté urbaine, comme Kennedy, Suba et Ciudad Bolivar. Néanmoins, ces mécanismes de régulation sont imparfaits, dans la mesure où il existe des arrondissements qui reçoivent plus que ce que ces critères supposeraient : leurs parts dans les investissements sont bien supérieures à leurs parts dans la population totale et dans la population de pauvres. Il s'agit des arrondissements d'Usaquén, Chapinero, Santa Fé et La Candelaria, tous situés dans le centre étendu. Ces exceptions confirment l'existence d'autres critères de localisation des investissements qui n'apparaissent pas de manière transparente dans l'exercice actuel de territorialisation des investissements.

Localités	% investissements prévus 2011	population 2007	% population 2007	nb de personnes pauvres 2007 (une ou plus NBI)	% de personnes pauvres 2007
Kennedy	7,53	979914	13,93	53197	10,77
Suba	6,9	981613	13,95	40034	8,11
Ciudad Bolivar	6,61	593937	8,44	103512	20,96
Engativa	6,6	824337	11,72	31902	6,46
Usaquen	6,37	430156	6,11	14979	3,03
Bosa	5,31	546809	7,77	53861	10,9
San Cristobal	4,58	404350	5,75	40322	8,16
Usme	4,09	314431	4,47	36642	7,42
Rafael Uribe Uribe	3,74	378780	5,38	40072	8,11
Fontibon	2,84	317179	4,51	11656	2,36
Tunjuelito	2,68	182532	2,59	14863	3,01
Puente Aranda	1,95	250715	3,56	8081	1,64
Chapinero	1,7	122507	1,74	3794	0,77
Santa Fe	1,55	96241	1,37	14678	2,97
Barrios Unidos	1,43	230066	3,27	11543	2,34
Los Martires	1,13	94944	1,35	5157	1,04
Antonio Narino	1,12	119565	1,7	5310	1,08
Teusaquillo	0,83	139298	1,98	836	0,17
La Candelaria	0,51	22115	0,31	1921	0,39
Sumapaz	0,24	5667	0,08	1568	0,32
Total	**67,72**	7035155	100	493929	100
Autres échelles de territorialisation des investissements					
Distrital	23,55				
Especial	5,61				
Entidad	2,66				
Regional	0,29				
Otras entidades	0,17				
	32,28				

Tableau n°11 : La territorialisation des investissements du District pour 2011
Source : POAI 2011, DANE (2007), *Encuesta de Calidad de Vida – Bogotá.*

Une telle territorialisation peut-elle garantir l'exécution du modèle territorial, et notamment faciliter l'implémentation des nœuds d'équipements multisectoriels pour impulser la consolidation de centralités de proximité dans les périphéries? Il n'est pas certain que cette modalité de

territorialisation permette d'orienter les investissements vers les espaces désignés dans le modèle territorial et d'éviter que ces derniers ne « tombent dans les territoires » sans contribuer à leur structuration. Dans ce dernier cas, la territorialisation des investissements s'assimilerait à un exercice perfectionné de recueil d'informations par arrondissement allant alimenter la base SEGPLAN, et non à une véritable territorialisation programmatique des investissements. Territorialiser à l'échelle des arrondissements n'est pas suffisant pour prendre en compte des lieux stratégiques comme les centralités urbaines. Nos entretiens auprès de fonctionnaires et consultants qui travaillent dans les services de la mairie traitant ces questions nous ont permis d'identifier plusieurs obstacles qu'il s'agirait de lever pour que la territorialisation des investissements entraîne l'augmentation de la capacité d'action du District sur les territoires (entretiens n°12, n°35 et n°36).

2.2.2.1. Obstacles techniques

D'importants obstacles techniques limitent en premier lieu l'action coordonnée des organismes du District. Bien souvent, les temporalités de leurs processus d'investissement diffèrent. Par exemple, dans le cadre du plan d'aménagement de la zone Nord[123], l'Institut de Développement Urbain (IDU)[124] n'avait pas terminé les études préalables à la construction de la nouvelle voirie quand l'entreprise de l'Aqueduc (Acueducto de Bogotá)[125] procédait au creusement des canalisations qui déterminaient la localisation du réseau viaire. Cette situation peut se retrouver à de multiples niveaux. Par ailleurs, les territoires d'intervention de chaque organisme ne sont pas identiques (carte n°15). Sans une politique d'homogénéisation forte, cette situation remet en cause la possibilité d'offrir une « réponse intégrale au niveau territorial » comme l'exige le modèle de la GSI, mais elle rend aussi difficile la coordination d'actions plus techniques, décidées au niveau du District, comme la construction des nœuds d'équipements multisectoriels. De plus, par tradition, les organismes, fonctionnaires et élus (conseillers de Bogotá) sont plus sensibles aux politiques visant un groupe social qu'un territoire. Et si l'on ajoute le manque d'informations territorialisées à des échelles fines à disposition des organismes sectoriels, on comprend que ces derniers ne perçoivent pas toujours leur intérêt à investir dans tel espace plutôt que dans tel autre. D'où l'enjeu du Système des Equipements et du suivi géoréférencé qui peut en être fait à travers la base SEGPLAN.

123Il s'agit d'une opération stratégique. Voir chapitre 5.

124L'Institut du Développement Urbain dépend du secteur « Mobilité » et est responsable de l'exécution des travaux publics : voirie et espaces publics.

125L'entreprise de l'Aqueduc de Bogotá est publique et dépend du secteur « Habitat ». Elle assure la construction et l'entretien des réseaux d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées.

Autre type d'obstacle, la norme urbaine doit permettre le développement de tels projets. Dans la mesure où la normativité urbaine a été produite avant la formulation des Plans Directeurs[126], il est fréquent que des contradictions existent entre les projets d'équipement et les usages permis en matière d'édificabilité, de stationnement, etc. C'est au Secrétariat de Planification du District de prendre en charge ce type de problème qui peut retarder l'exécution des projets, et de modifier la norme urbaine si besoin.

2.2.2.2. Obstacles politico-institutionnels

D'autre part, dans bien des cas, ce sont des obstacles politico-institutionnels qui empêchent l'exécution des projets multisectoriels. Nous l'avons déjà mentionné, les organismes sont totalement autonomes d'investir comme et où il leur semble nécessaire pour remplir les objectifs du Plan de Développement. De plus, il n'existe pas d'incitation ou contrainte financière du Secrétariat des Finances du District pour les obliger à orienter leurs investissements vers les lieux désignés par le modèle territorial. Le Secrétariat de Planification du District a cependant bien un rôle en la matière. Les fonctionnaires du SDP s'attachent à convaincre les secrétaires des organismes sectoriels de changer la localisation de leurs futurs équipements pour rechercher des synergies avec d'autres investissements publics – ou privés. Mais la capacité du SDP ne dépasse pas le niveau du discours. Ce Secrétariat ne dispose pas d'autres moyens de pression que de persuader les secrétaires des autres organismes d'aller au-delà des seules exigences sectorielles du Plan de Développement. Au final, la décision d'investir ou non est du ressort de chaque organisme, ou plus précisément du Secrétaire ou Gérant de celle-ci, de sorte que la volonté des personnes et plus déterminante que les logiques institutionnelles. Et dans l'administration actuelle, de grandes divergences politiques existent entre chaque Secrétaire, ce qui limite considérablement les intérêts pour le travail multi et transectoriel. Les jalousies interinstitutionnelles sont la règle, ce qui se traduit par exemple par les grandes difficultés que rencontre le Secrétariat de Planification pour obtenir les données sur les investissements des organismes et ainsi actualiser la base SEGPLAN.

En revanche, quand il existe une volonté forte, des projets multisectoriels peuvent être mis en œuvre. Un premier nœud d'équipement multisectoriel est en effet en cours d'implémentation à Usme, au sein du périmètre de l'opération stratégique[127]. Non pris en compte dans le budget de

126Soit par la réglementation des UPZ (2004-2005), soit s'il n'y a pas d'UPZ réglementée dans le secteur par la norme antérieure, l'Accord 6 de 1990.

127Voir chapitre 5.

2010, son exécution a été rendue possible grâce au rôle actif de Metrovivienda[128] qui a obtenu le terrain grâce à une cession publique dans le cadre du plan partiel *Tres Quebradas*, qui a convaincu les Secrétariats de l'Education, de l'Intégration Sociale et de la Culture de l'intérêt d'y construire un équipement multisectoriel, et qui a géré les flux monétaires pour mener à bien l'opération. Ce projet encore inédit à l'échelle du District doit beaucoup au statut particulier de l'entreprise Metrovivienda et au charisme de son gérant. Il constituera peut-être un cas d'école à reproduire.

Pour maîtriser la territorialisation des investissements et contrôler l'exécution du projet urbain, il apparaît donc fondamental de renforcer l'institutionnalisation des processus en jeu : développer une culture institutionnelle faisant primer les critères techniques sur l'improvisation au coup par coup en matière territoriale et transformer la structure des investissements du District, au niveau même du Secrétariat des Finances du District. Le fait que les budgets soient alloués sur la base de projets de nature exclusivement sectorielle transforme toute tentative de territorialisation en une lutte menée par quelques fonctionnaires convaincus. Cette situation serait atténuée si les Plans de Développement introduisaient à côté des objectifs sectoriels la définition d'objectifs territoriaux clairement identifiés, localisés et chiffrés.

2.2.2.3. Obstacles fonciers

L'acquisition des terrains – ou « génération de sol » - représente enfin un obstacle majeur, pour deux raisons essentielles : d'une part, les parcelles non urbanisées sont en voie d'épuisement dans le périmètre urbain du District et d'autre part, l'application des instruments de gestion foncière (expropriation, droit de préemption) reste toujours problématique au point que l'administration cherche toujours d'autres solutions plutôt que de les appliquer. Par exemple, non pas exproprier pour construire un collège dans une zone densément urbanisée et déficitaire, mais mettre en place des transports scolaires vers d'autres secteurs urbains parfois éloignés comme c'est le cas selon le bureau de la planification du Secrétariat de l'Education à Suba, Engativá et Patio Bonito (entretien n°12). Les principaux mécanismes d'acquisition foncière pour des projets d'intérêt collectif sont les cessions, désormais obligatoires dans le cadre des plans partiels. Mais ceux-ci ne couvrent qu'une petite partie de l'espace urbain et la plupart du temps, il s'agit de cessions pour espaces publics et squares urbains, et non pour des équipements.

De plus, les organismes relativement opérationnels en matière d'acquisition foncière – l'IDU[129], la

128Entreprise publique qui dépend du secteur « Habitat » et agit comme promoteur de projets de logements sociaux. Elle a en charge la mise en œuvre de l'opération stratégique Nuevo Usme.

129L'IDU acquiert des terrains pour la construction de voies et espaces publics. Sa gestion a été particulièrement opérationnelle dans le cadre de la construction du Transmilenio et de certaines opérations très médiatisées

ERU[130] et Metrovivienda – ne collaborent pas avec les organismes responsables des équipements collectifs : le cas d'Usme est en effet unique. Dès lors, de nombreux organismes se retrouvent en situation de blocage, comme l'est le Secrétariat de l'Éducation : sans parcelles disponibles dans les espaces où il faut investir, bien que disposant de fonds suffisants ou de terrains vacants dans d'autres parties de la ville. De nouveaux instruments qui complèteraient les existants sont certainement à inventer en vue de résoudre ce problème majeur.

Les difficultés voire impossibilités de la puissance publique à accéder au sol urbain pour des projets menés au nom de l'équité territoriale dépendent aussi de facteurs institutionnels. La planification du réseau de SUPERCADE[131], ces « supermarchés des services administratifs », constituent un contre-exemple très révélateur à ce sujet (voir carte n°13). En effet, dans le cas de la planification de ces équipements de grande superficie (2500-4000m²), le District a pu résoudre les problèmes d'acquisition des terrains et les articuler aux terminaux du Transmilenio. Ils sont localisés sur le parvis d'entrée de ces grandes stations à Suba, Las Américas, Bosa (terminal Sud), et au Veinte de Julio (le terminal de Transmilenio n'a pas encore ouvert alors que le SUPERCADE est déjà en fonctionnement). Cette exception dans la planification urbaine bogotaine s'explique car ces équipements sont à la charge du Secrétariat Général de la mairie principale : un secrétariat doté d'un statut particulier car directement relié au maire et donc en quelque sorte hiérarchiquement supérieur par rapport aux autres organismes sectoriels. Selon l'architecte chargée du projet, « nous avons été efficaces parce que nous sommes le Secrétariat Général » (entretien n°30). La direction des « Relations avec le public » de ce même Secrétariat (dont dépend directement le réseau de CADE et SUPERCADE) a donc pu négocier directement et en priorité avec l'entreprise TRANSMILENIO S.A. pour obtenir des cessions importantes sur les terrains préalablement acquis par l'IDU. La planification des SUPERCADE et la 2ème phase de Transmilenio ont été concomitantes (2005-2006) et ce processus de co-planification des équipements publics s'est aujourd'hui implicitement formalisé (photographie n°47). La négociation pour la localisation du SUPERCADE du 20 de Julio sur le parvis du terminal de la phase 3 de Transmilenio était ainsi comme acquise d'avance. Cette capacité opérationnelle inédite à l'échelle du District dépend également d'un crédit de la Banque Mondiale, utilisé notamment pour la construction du futur SUPERCADE de la rue 116, au sein d'une des nouvelles centralités

comme la rénovation du quartier de San Victorino et l'aménagement du parc Tercer Milenio en lieu et place du quartier du Cartucho.

130Entreprise de Rénovation Urbaine. En tant qu'opérateur du secteur « Habitat », elle constitue le pendant de Metrovivienda pour les interventions dans les espaces déjà urbanisés.

131Le réseau de CADE mis en place par le District pour la réalisation des paiements des services urbains – en espèces pour les citoyens de bas revenus – date du début des années 1990. Aux 17 CADE initiaux, se sont rajoutés ensuite 37 RAPICADE, qui fonctionnent comme des banques dans de petits locaux. Ce n'est qu'en 2005 que Mockus lance les SUPERCADE d'échelle métropolitaine, aujourd'hui au nombre de 5.

d'affaires de la capitale dans le quartier Santa Barbara. On a donc ici un modèle spécifique de planification d'équipement collectif dont la réussite dépend de la résolution des problèmes d'acquisition foncière et d'un leadership institutionnel bien marqué. Ce modèle répond à des objectifs d'équité sociale et territoriale : destiné prioritairement aux populations de bas revenus, les équipements sont localisés à proximité des grands nœuds d'échange du transport public dans les périphéries populaires qui présentent de bas niveaux d'accessibilité. Maintenant que ces nécessités ont été couvertes, un SUPERCADE a été planifié dans la périphérie nord de la ville, plus riche (Santa Barbara). La planification des SUPERCADE a toujours privilégié la proximité d'autres équipements – publics et privés – pour créer des lieux intensément fréquentés par le public (environ 10000 personnes par jour pour les SUPERCADE). Mais en revanche, elle a été complètement déconnectée du modèle territorial du POT, tout comme d'ailleurs la planification du Transmilenio. La réalisation du réseau de SUPERCADE a été déterminée par des opportunités foncières à un moment donné, qui ont garanti l'opérationnalité de l'action publique. La formulation en cours d'un Plan Directeur des édifices administratifs a pour ambition de pallier cette insuffisance et de permettre l'intégration au Système des Equipements du District et au POT du réseau des CADE et SUPERCADE mais aussi du réseau des mairies locales et autres centres administratifs du District

S'il est désormais reconnu que les centralités définies par le POT ne sont pas des espaces représentatifs pour les habitants, les centralités qui sont en train de se consolider à partir de l'association entre les SUPERCADE et le Transmilenio, récemment sorties de terre, présentent en revanche un fort potentiel en la matière.

L'exécution du modèle de centralités de proximité à partir de concentrations d'équipements collectifs reste incertaine. Aux ambigüités des principes de justice mobilisés par une planification qui reste très technique malgré la promotion de la participation dans les quartiers et dans les arrondissements, se rajoutent des obstacles multiples, mais non indépassables comme en attestent les exemples de réussite analysés. Les inerties et jalousies institutionnelles et la structure des investissements du District freinent le processus d'articulation des politiques sectorielles et la territorialisation des investissements du District. Tant qu'il en sera ainsi, l'action publique ne pourra transformer ses modalités d'intervention dans les périphéries marginales et construire un véritable aménagement du territoire qui ne soit ni la juxtaposition de projets non articulés entre eux, ni un ordonnancement des espaces urbains qui en resterait à la surface des paysages sans agir

en même temps sur les réalités socio-économiques. Les projets urbains menés au nom de l'équité territoriale exigent des interventions fortes dans la mesure où la seule normativité urbaine mise en place par les UPZ ne peut pas attirer des investissements privés dans des espaces jugés non rentables. La planification des équipements collectifs dans ces espaces risque de continuer à être prédominée par des interventions sectorielles au coup par coup, de qualité certes, mais dispersées dans l'espace comme dans le cas des mégacollèges. Dans un autre champ de l'action publique, les interventions intégrales menées dans le cadre du Programme d'Amélioration des Quartiers, promu par la BID, ne concernent que le logement et les espaces publics, et non les services et les activités économiques.

CHAPITRE 5

LES OPÉRATIONS STRATÉGIQUES :

LA CONSTRUCTION DES ARBITRAGES LOCAUX ENTRE COMPÉTITIVITÉ ET ÉQUITÉ

Si la planification des centralités de proximité à partir de l'articulation des politiques sectorielles présente un faible degré d'exécution, qu'en est-il des centralités « d'intégration régionale, nationale et internationale » qui doivent être planifiées dans le cadre de grands projets urbains définis par le POT comme « opérations stratégiques »? Ayant pour objectif de renforcer l'insertion de la ville dans les réseaux du capitalisme global, les opérations stratégiques constituent une pièce maîtresse de la politique de compétitivité du District. La délimitation de périmètres d'intervention pour y focaliser les investissements publics et privés et aménager de manière intégrale des espaces jugés stratégiques répond à un principe de justice sélective : cette modalité de territorialisation, décidée au niveau même du Secrétariat de Planification du District et non des organismes sectoriels comme dans le cas des Plans Directeurs, est légitimée par les utilités totales générées qui sont supposées bénéficier à l'ensemble des citadins. Il n'en demeure pas moins que ces territoires sur lesquels s'exercent d'importants enjeux économiques et financiers sont habités par des populations aux profils socio-économiques variés. Les arbitrages entre objectifs économiques et objectifs sociaux doivent donc être redéfinis à l'échelle des opérations, en faisant appel à différentes conceptions de la justice et modalités de participation. La question est de savoir comment sont gérés localement, dans le périmètre des opérations, les tensions entre les exigences extérieures liées à la politique de compétitivité du District (exigences venues « d'en haut ») et les impératifs de réponse aux problématiques sociales qui s'y donnent (impératifs émanant « du bas »). Comme le rappelle Lungo (2005), les grands projets urbains, très divers dans leurs échelles,

objectifs et modalités d'intervention à travers le monde, sont dans bien des cas associés à la privatisation de la gestion urbaine, au renforcement de la fragmentation des espaces urbains (par le traitement différentiel des territoires qu'ils induisent) et à l'accroissement des inégalités socio-spatiales (par les processus d'élitisation engendrés). Néanmoins, selon lui :

> « les Grands Projets Urbains, précisément en raison de leurs caractéristiques principales – leur complexité et leur échelle – peuvent contribuer soit à la privatisation soit à la récupération de l'essence publique de la gestion urbaine. Les penser de manière isolée renforce la première et négative tendance».
>
> Lungo, (2005), p.55

A Bogotá, le fait que les opérations stratégiques soient intégrées à un projet de ville global, piloté directement par le District, offre donc des potentialités pour la consolidation de mécanismes de régulation unifiés et la construction d'une action publique juste et équitable. Ainsi les opérations stratégiques supposent-elles l'élaboration d'un projet territorial cohérent avec le modèle du POT, qui doit être formulé à travers un processus participatif et se concrétiser par un plan zonal. Mais à la différence d'autres grands projets urbains dans le monde, les opérations stratégiques de Bogotá ne bénéficient pas systématiquement d'une gérance autonome ou d'un promoteur unique, même si un organisme du District est chargée du suivi de leur exécution. Cette situation a des conséquences sur leur degré d'opérationalité. Dans le POT, dix Opérations Stratégiques ont été définies. Mais seules trois ont été adoptées : les opérations Centre, Nuevo Usme et Nord. Une quatrième est en cours de formulation : l'opération Fontibón-Aéroport-Engativá. Notre analyse se fonde sur une étude de cas approfondie de l'opération la plus avancée, l'opération Centre (Centre International – Centre Historique), que nous replacerons dans le contexte historique des politiques urbaines pour la requalification du centre. Dans la deuxième partie de ce chapitre, nous élaborerons un bilan général des opérations stratégiques, en intégrant des éléments d'analyse portant sur les autres opérations.

A. L'opération stratégique Centre : d'un centre traditionnel populaire à une hypercentralité métropolitaine?

L'opération stratégique Centre (Centre International – Centre Historique) est entrée dans sa phase d'exécution suite à l'adoption du Plan Zonal du Centre de Bogotá (PZCB) et à l'émission du décret 492 de 2007 par le maire Luís Eduardo Garzón le 26 de octobre 2007[132]. Formulé par le

132Cette date est polémique parce que de nouvelles élections municipales, qui ont donné pour vainqueur Samuel

Secrétariat de Planification du District, ce plan doit désormais être exécuté par l'Entreprise de Rénovation Urbaine (ERU), entreprise commerciale et industrielle du District placée sous la tutelle du Secrétariat de l'Habitat. Le *Document Technique d'appui au PZCB* (p.75) synthétise ainsi les objectifs du plan :

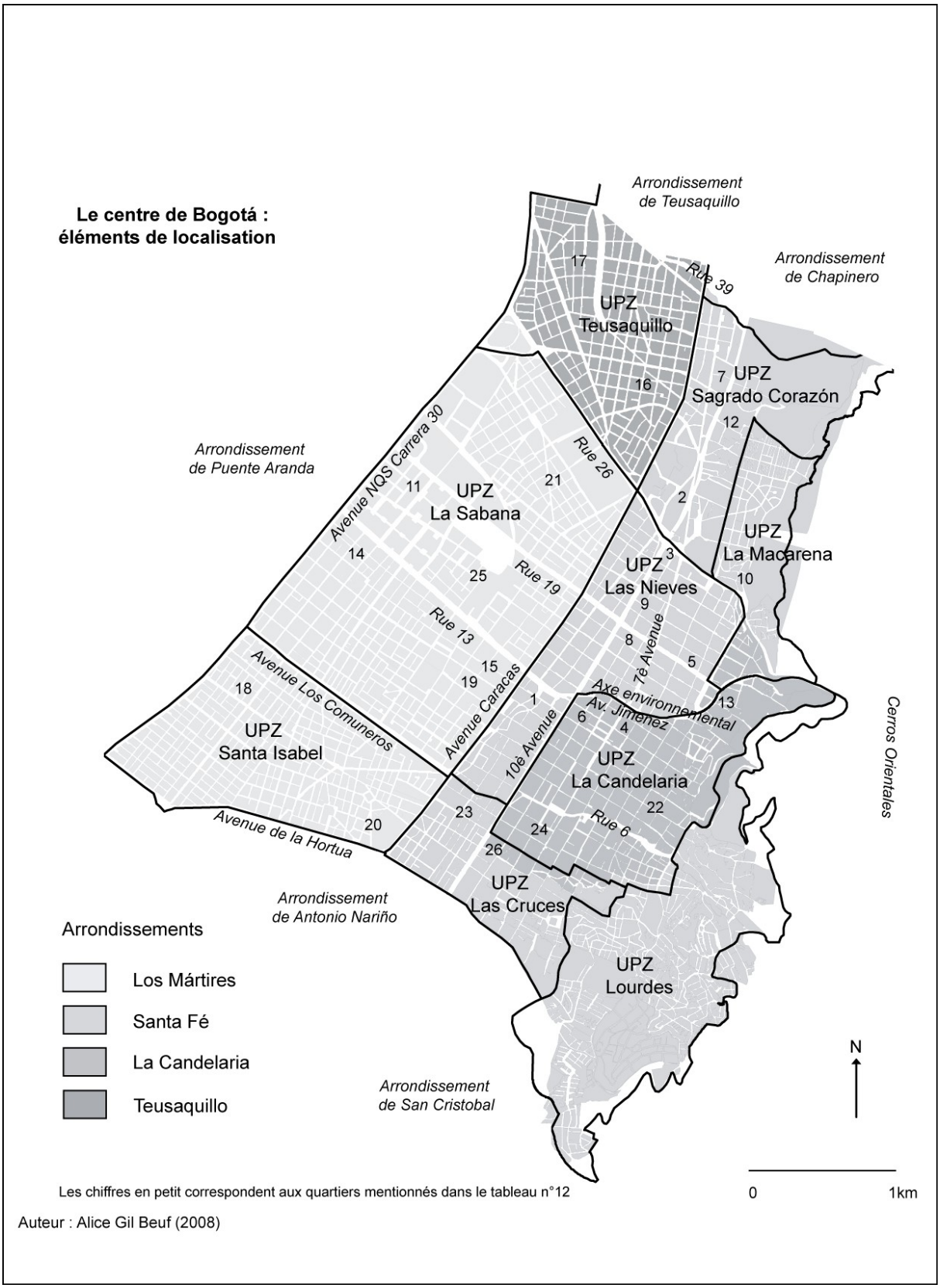
> « Dans l'avenir, le centre sera un espace environnemental, historique, culturel, touristique, résidentiel, économique, administratif, commercial et de services ; il sera doté d'un niveau élevé de compétitivité, aura vocation aux fonctions directionnelles stratégiques et sera un référent culturel pour la région. Ce scénario sera atteint grâce à des objectifs, stratégies, programmes et projets qui viseront à assurer une meilleure compétitivité économique, l'inclusion et l'intégration sociale ainsi que le respect et la promotion de la culture et de l'environnement. »

Ces ambitions élevées attestent de la prétention du District à articuler objectifs économiques et objectifs sociaux dans la mise de œuvre de la politique de requalification du centre de Bogotá. Au niveau mondial, ce type de politiques est pourtant généralement accompagné de changements sociaux qui vont dans le sens d'une « élitisation » ou « gentrification » des quartiers requalifiés, par le déplacement (contraint ou volontaire, brutal ou dans la longue durée) des populations à bas revenus (Coing, 1966 ; Smith, 1999, 2003 ; Garnier, 2010). Alors que jusqu'à il y a peu, les processus de gentrification des centres anciens populaires d'Amérique latine étaient limités par les représentations négatives des élites envers ces espaces ou bien par des programmes spécifiques visant au maintien des populations (Salin, 2005), on observe aujourd'hui de plus en plus de convergences avec les évolutions observées dans les centres européens ou nord-américains dans le sens de la valorisation immobilière et de l'exclusion des habitants pauvres (Ludeña, 2002 ; Berry & *al.*, 2007 ; Carrión, 2009 ; Paquette, 2006).

En claire opposition à ce type d'évolutions observées dans d'autre lieux, le modèle de planification stratégique introduit par le PZCB affirme vouloir dépasser les contradictions inhérentes aux politiques de requalification et construire localement de nouveaux mécanismes d'articulation entre impératifs de compétitivité et d'équité sociale. Le PZCB affirme explicitement la nécessité du maintien des habitants actuels, maintien qui serait la base pour parvenir à l'un de ses objectifs prioritaire, le repeuplement du centre. Cette question est d'autant plus pertinente que le centre de Bogotá, à l'instar d'autres centres urbains d'Amérique latine, abrite une grande pauvreté urbaine[133].

Moreno, du parti du Pôle Démocratique comme Garzón, ont eut lieu le 28 octobre, le surlendemain.

133Dans le périmètre du PZCB, habitent 246000 personnes, parmi lesquelles 10% vivent sous le seuil de pauvreté. La majorité des habitants sont de strate moyenne et basse : 49% de la population est de strate 3 (moyenne-basse), 38% de strate 2 (basse), 9% de strate 4 (moyenne-haute), 1% de strate 1 (très basse). De plus, selon le recensement IDIPRON (2008), il y a 8385 habitants des rues à Bogotá (contre 3700 en 1997), dont aproximativement 50% vivent dans le centre.



Carte n°16 : Le centre de Bogotá : éléments de localisation

Mais à la différence d'autres centres « patrimonialisés » depuis maintenant plusieurs décennies, le centre de Bogotá n'a pas pu tirer profit de ses qualités architecturales pour recevoir des crédits et investissements internationaux et impulser de cette manière là un processus de réhabilitation. En effet, l'espace urbain correspondant à la ville compacte du début du 20ème siècle est identifié à Bogotá comme le « centre traditionnel » : traditionnel car chargé d'histoire, mais non historique en raison des nombreuses démolitions de son patrimoine architectural, lors du Bogotazo et dans les années dominées par l'urbanisme moderne qui suivirent (Aprile, 1983). Comme nous le verrons ci-après, c'est seulement dans une partie de ce centre traditionnel, La Candelaria (un secteur colonial préservé), que les pouvoirs publics dès les années 1970 ont voulu « inventer » un centre historique (Monnet, 1994). Cependant, le périmètre choisi pour le PZCB est plus étendu que le périmètre du centre historique : il correspond *grosso modo* au centre traditionnel, depuis les montagnes (Cerros) jusqu'à l'avenue 30 et depuis la rue 1 jusqu'à la rue 39 (voir carte n°16). Cette nouvelle échelle d'intervention dans un centre « agrandi »[134], implique la prise en compte d'un territoire complexe de 1730 ha, formé de quartiers ou secteurs[135] profondément différenciés.

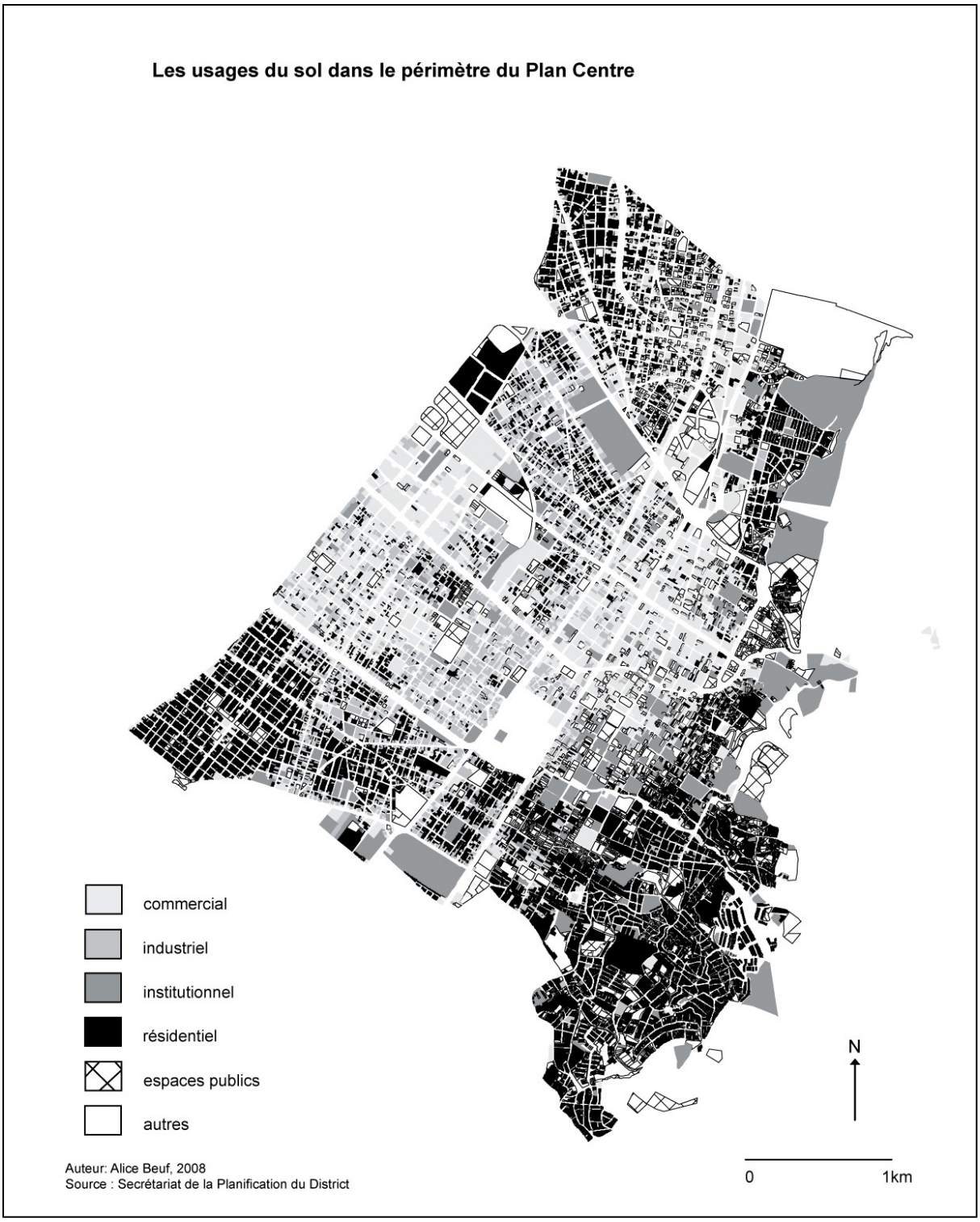
Il est indéniable que pour le District et les investisseurs, le Plan Centre représente une grande opportunité pour construire la centralité *Centre Historique – Centre International* en la pensant à l'échelle internationale. Les enjeux politiques et économiques pour la requalification de ce territoire recevant tous les jours une population flottante de 1,7 millions d'habitants sont très forts. Mais, pour parvenir à la production d'un centre compétitif, c'est-à-dire d'un hypercentre métropolitain qui regagnerait son rang par rapport aux autres centralités économiques (DCN[136]) localisées dans le centre métropolitain ou « centre étendu », il s'agit de contrer le processus de dégradation physique, sociale et économique qui a profondément affecté le centre traditionnel à partir des années 1970.

En effet, si beaucoup d'institutions gouvernementales, d'universités, de centres culturels et d'administrations sont toujours localisées dans le centre traditionnel, comme l'atteste la forte présence des usages institutionnels à l'Est de la Dixième avenue (carte n°17), la majeure partie des activités économiques directionnelles se sont déplacées vers les nouveaux centres d'affaires du Nord de la ville. Celles qui sont restées dans le centre sont essentiellement localisées le long de la Septième avenue vers le Nord (Las Nieves, Centre International).

134Et non « étendu », car ce territoire est bien plus réduit que le cône centre-nord, que les planificateurs bogotains identifient comme le « centre étendu » car hébergeant les activités économiques à caractère central.

135Au sens de groupe de quartiers. Les secteurs correspondent à « l'échelle zonale », qui dans le centre est prise en compte par la délimitation de 9 Unités de Planification Zonale (UPZ). Cf. carte n°16.

136Disctrict Central de Negocios. Cette expression espagnole traduit le terme anglais de CBD et se réfère à Bogotá aux centralités économiques de haute hiérarchie, comme Chicó dans le Nord et Salitre sur l'axe centre-aéroport.



Carte n°17 : Les usages du sol dans le périmètre du Plan Centre (PZCB)

Le centre s'est progressivement spécialisé dans les activités à caractère populaire, localisées à l'ouest de la Dixième Avenue (Jaramillo, 2007) : commerces de détail et de gros, petite industrie (ateliers de confection). La carte n°17 révèle l'imbrication de ces différents usages du centre, qui repoussent la fonction résidentielle vers le Nord (Teusaquillo, Macarena), vers l'Est (La

Candelaria) et vers le Sud (Santa Isabel, Lourdes, Las Cruces). L'espace résidentiel dans le centre reproduit la ségrégation socio-spatiale à l'échelle macro : le Nord du centre est plutôt aisé (strate 4) alors que le Sud est habité par des populations aux revenus moyens ou faibles. Il s'agira de se demander dans quelle mesure, à travers la mise en œuvre du PZCB, l'action publique cherche à attirer des investissements et consolider des activités productives dans le centre tout en favorisant l'inclusion sociale et l'intégration des quartiers marginalisés localisés en son sein. Dans la première partie de cette étude de cas, nous présenterons les modes d'intervention historiques de la puissance publique dans le centre, afin d'analyser ensuite si le PZCB opère une rupture réelle ou bien se place dans la continuité des politiques antérieures.

A. 1. Interventions dans le centre et formation de fragments urbains (1975-2007)

A partir de la moitié des années 1970, un diagnostic commence à être établi sur la détérioration physique et sociale du centre et débouche sur l'élaboration d'un premier plan pour le centre dans les années 1980 (Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá – FONADE, 1988). L'administration du District cherche désormais à « récupérer » le centre, en évitant les opérations de démolition et de rénovation qui avaient prévalu dans les années 1950 et 1960. Ponctuelles dans un premier temps puis de plus grande échelle à partir de la fin des années 1990, les interventions productrices de centralité conduisent à la réalisation d'un modèle territorial que nous décrivons à la suite.

A.1.1. La construction de l'hypercentre métropolitain

A.1.1.1. La Candelaria : unique Centre Historique, touristique et culturel

Le secteur historique de La Candelaria a été le principal espace d'intervention mené dans le cadre des politiques concernant le centre de Bogotá depuis les années 1980. Il a été déclaré Centre Historique et Monument National en 1975. En 1980, est créée la Corporation de la Candelaria (actuellement « Instituto Distrital de Patrimonio Cultural »), avec pour mission de conserver le patrimoine. Le secteur commence dès lors à être réhabilité : amélioration des espaces publics (trottoirs, éclairage public), coloration des façades. Simultanément, des organisations citoyennes se mobilisent et forment des comités pour reprendre le contrôle de la sécurité du secteur, grâce

notamment à des rondes nocturnes pour dissuader la formation des bandes de délinquants. Dans un deuxième temps, l'UNESCO étudie la possibilité d'obtenir une déclaration de Patrimoine Culturel de l'Humanité pour la Candelaria. Mais la proposition se solde par un refus : la circulation automobile excessive et les changements d'usage du sol ne respectent pas le patrimoine (transformation d'immeubles patrimoniaux en ensembles résidentiels ou en centres universitaires, par exemple). L'incapacité de la Corporation de la Candelaria à réguler ces processus est alors montrée du doigt. Néanmoins, celle-ci dirige, avec la Chambre de Commerce de Bogotá, le Plan *Reencuéntrate con la Candelaria* en 1998. Basé sur un processus participatif large, ce plan constitue une importante expérience de planification stratégique qui débouche sur l'identification et la formulation de 32 projets urbains pour l'horizon 2017 : des projets qui influenceront les politiques de requalification du centre depuis lors. Parmi ceux-ci on peut relever : « l'axe environnemental de l'Avenue Jimenez », la piétonnisation des rues 10 et 11 (« axe représentatif »), la requalification de la Septième avenue ou « Calle Real », l'amélioration de la place du marché du quartier Concordia, l'introduction d'un mobilier urbain, la rationnalisation de la circulation des véhicules et du stationnement, le renforcement de la fonction résidentielle et des activités culturelles et touristiques…

Photographie n°11 (gauche) : Circulation automobile dans La Candelaria
L'intense circulation automobile, et en particulier les multiples lignes de bus traditionnels dans le sens nord-sud, ont un impact important sur les édifices de caractère patrimonial. La piétonnisation de la Candelaria est circonscrite à quelques rues seulement.
Cliché : Alice Beuf, 2008.

Photographie n°12 (droite) : Axe environnemental de l'Avenue Jimenez et station de Transmilenio
Principale opération de requalification du centre au tournant des années 2000, l'aménagement de l'Avenue Jimenez, exclusivement réservée aux piétons et au nouveau système Transmilenio, marque le renouveau du centre : diminution de la pollution et de l'insécurité, ordonnancement des paysages urbains.
Cliché : Alice Beuf, 2005.

Certains de ces projets se sont peu à peu réalisés, simultanément à la multiplication des investissements privés et/ou publics dans la Candelaria. Les améliorations des espaces publics et de la sécurité ont permis de consolider certaines activités. Pour Mauricio Ardila, professeur d'urbanisme de l'Université Tadeo, ces actions ont permis la formation en 1996 d'une Corporation Universitaire, regroupant neuf universités privées du centre qui se sont associées pour contrer le processus de déplacement des activités universitaires vers le nord, garantir le maintien des universités dans le centre et réaménager les espaces urbains autour des établissements universitaires (entretien n°7). Ces évolutions ont ensuite permis la croissance des investissements dans le secteur culturel et touristique. Par exemple, le centre culturel mexicain García Márquez, inauguré en janvier 2008, a été construit avec des investissements du Fond de Culture Économique du Mexique. Il anime désormais le secteur piétonnier de « l'axe représentatif » des rues 10 et 11. Le succès de ce projet urbain renforce les dynamiques générées par des opérations antérieures de réhabilitation urbaine, comme celle qui a accompagné, dans cette même rue, l'ouverture en 2004 du Musée d'Art géré par la Banque de la République. Les universités, les établissements culturels, les restaurants, les cafés et les bars, qui se sont multipliés au cours de la dernière décennie dans la Candelaria et aux alentours de la 7ème avenue, engendrent d'importants flux de piétons dans les rues. Les vendredis sont les jours de plus grande fréquentation, au moment du « Septimazo » : dans le centre, la circulation est interdite aux automobiles sur la 7ème avenue à partir de 17h jusqu'à minuit. La principale avenue de la ville devient alors un espace approprié par les artistes de rue, les vendeurs ambulants et les nombreux piétons. Le Septimazo est un des rares lieux de convivialité de Bogotá[137].

Des investissements ponctuels, publics mais aussi privés, réalisés sur une période de plus de vingt ans, sont donc à l'origine des transformations de la Candelaria. Ils s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble de requalification du centre historique impulsée par la mairie, comme l'atteste les importants efforts de marketing urbain réalisés par le Secrétariat du Développement Économique depuis les années 2000. Une image de marque du centre historique limité au secteur de La Candelaria a ainsi été construite pour les touristes et pour les Bogotains de classe moyenne et aisée qui avaient perdu le lien avec le centre comme espace culturel. Sites internet, plans de ville touristiques vantent les charmes de La Candelaria aux visiteurs, de plus en plus internationaux[138]. Ces évolutions sont concomitantes d'une forte revalorisation immobilière de La Candelaria, la plus importante parmi les zones résidentielles selon le tableau n°12 (+29 % entre 2000 et 2005).

137Une convivialité toute relative parce que le Septimazo n'est fréquenté essentiellement que par les étudiants des universités du centre et par les habitants des quartiers populaires situés autour du centre, mais très peu par des personnes des autres secteurs de la ville.

138www.bogotaturismo.gov.co/ciudad/sectores/centro.php

Les transformations de La Candelaria attirent de nouvelles populations (étudiants, professions intellectuelles…), qui contribuent à soutenir cette dynamique. Toutefois, la gentrification de la Candelaria n'est que partielle, limitée à certains îlots (Dureau, 2010). Les quartiers proches des *Cerros* et la Rue 6 restent à l'écart de ces dynamiques et sont habités par des groupes sociaux aux revenus faibles à moyen qui ont un ancrage fort dans le territoire. Plus qu'une « anomalie locale », la gentrification actuelle de La Candelaria ne s'apparente toutefois pas à une « stratégie urbaine globale » (Smith, 2003).

Cette construction de la Candelaria comme unique centre historique, touristique et culturel de la ville a néanmoins été menée en excluant de cette dynamique les quartiers limitrophes, également détenteurs d'un patrimoine architectural important, républicain si ce n'est colonial : Egipto, Belén, Santa Barbara, Las Cruces, La Sabana… Les limites du Centre Historique assimilé par les planificateurs à La Candelaria, ont été inscrites dans l'espace par la rupture urbaine de la Rue 6, qui relie le palais présidentiel à l'avenue des Cerros. Cette rue marque la frontière nord-sud entre les quartiers qui ont reçu une grande partie des investissements et les autres qui ont été abandonnés à un processus de détérioration physique, économique et/ou sociale – quand ils n'ont pas été tout simplement déstructurés comme nous le verrons par la suite.

Photographie n°13 (gauche) : « L'axe représentatif » de la Rue 10 à La Candelaria
Il s'agit de la principale rue piétonne de La Candelaria. La photograhie est prise à proximité de la 10e avenue : à ce niveau, les activités populaires restent encore prédominantes. Plus haut, c'est-à-dire en direction des montagnes orientales, de prestigieux musées y sont localisés (musée militaire, musée folkloriques) et la rue devient plus huppée.
Cliché : Alice Beuf (2008).

Photographie n°14 (droite) : Sortie de l'Université Externado dans la Candelaria
Le développement des universités privées dans la Candelaria entraîne d'importants changements des usages du sol (conversion de maisons anciennes en laboratoires ou annexes des universités, ouverture de nombreux restaurants, cafés et magasins de photocopies) et une fréquentation des quartiers adjacents rythmés par les horaires universitaires.
Cliché : Alice Beuf (2005).

Cette exclusion ne s'est pas faite seulement au niveau des investissements publics et privés, mais aussi au niveau de la construction d'un imaginaire urbain. Pour un leader communautaire, Las Cruces est un quartier stigmatisé depuis le Bogotazo (1948), époque à laquelle s'est consolidée la syndicalisation des ouvriers qui étaient employés dans les usines du quartier.

> « On ne donne pas au quartier l'importance qu'il mérite dans l'histoire de la ville. On l'a mutilé. On n'a pas sauvé toute l'histoire du quartier. La Candelaria a fait disparaître beaucoup de personnages de Las Cruces, comme la Loca Margarita, el Bobo del Tranvia, Claudia de Colombia… On oublie que Jorge Eliécer Gaitan est né dans le quartier et que la maison du Tramway[139] se trouvait à Las Cruces. On oublie aussi les veillées chez la Gata Golosa, parmi d'autres éléments de la riche histoire culturelle du quartier dans la première moitié du XXè siècle. On joue avec l'histoire. Dans les années 1950, beaucoup d'ouvriers habitaient dans les usines mêmes où ils travaillaient. Ils s'unirent pour exiger de meilleures conditions de vie, des salles-à-manger. Comme les syndicats exigeaient ces choses, le gouvernement les a traités de révolutionnaires et pour punir le quartier perçu alors comme à gauche, on a commencé à supprimer des avantages et l'administration a freiné l'équipement du quartier. Cette histoire politique et syndicale, peu d'anciens la connaissent et les jeunes pas du tout. Nous avons honte de notre histoire. Maintenant une brèche existe entre La Candelaria et Las Cruces et la délinquance a augmenté à Las Cruces, mais c'est parce que le quartier est abandonné, il n'est plus entretenu depuis plusieurs dizaines d'années, toujours pour ces mêmes raisons politiques » (entretien n°70).

Photographie n°15 : Le quartier de Las Cruces.
Malgré un patrimoine architectural témoin d'une riche histoire urbaine, le quartier de Las Cruces, à quelques centaines de mètres de la Plaza Bolivar, connaît des processus avancés de détérioration physique, économique et sociale.
Cliché : Alice Beuf, 2008.

La récupération du centre historique et symbolique de Bogotá s'est centrée exclusivement sur La Candelaria, jusqu'à créer des reconstructions identitaires de quartiers urbains dont le patrimoine architectural n'est pas reconnu et dont la mémoire collective a été perdue, partiellement ou

139L'allusion à la maison du tramway fait référence au tramway dont Bogotá a été dotée de 1884 à 1951. Il symbolise la modernité et les valeurs urbaines collectives de la première moitié du 20ème siècle et de ce fait, il est encore aujourd'hui fortement valorisé dans certains discours empreints de nostalgie (Jaramillo & Parias, 1991).

totalement. Cette récupération s'est fondée sur la promotion d'une image précise du centre historique : un centre avec un patrimoine colonial réhabilité, touristique et culturel, dans le sens des standards de l'industrie culturelle internationale. Dans ce modèle, les quartiers trop marqués par une histoire ouvrière et syndicale, historiquement stigmatisés, qui ont fait l'objet de processus de désinvestissement (Smith, 1996) et qui ont connu une profonde dégradation physique et sociale, n'ont pas leur place.

A.1.1.2. Revitaliser le centre économique : Le Centre International et ses extensions à Las Nieves

En plus de la construction d'un centre historique, les interventions dans le centre ont été consacrées à améliorer et à rendre plus attractif le secteur perçu comme dynamique pour les activités économiques et rentable pour les investissements. Il s'agit essentiellement ici de la partie orientale du centre, Las Nieves et le Centre International (voir photographie n°17). Le Centre International, CBD construit dans les années 1950, a été affecté rapidement par la dégradation générale du centre. Un grand nombre des activités qui s'y trouvaient, ont été déplacées à partir des années 1970 vers d'autres secteurs du nord de la ville. Dans les années 1980, ce centre administratif et d'affaires, qui marque le paysage urbain avec les tours les plus hautes de la ville, avait complètement décliné.

Photographie n°16 (gauche) : Projet de construction de tour dans le secteur de Las Aguas
La démolition d'un îlot pour construire la Tour du Bicentenaire est un exemple de rénovation urbaine d'initiative privée, emblématique de l'approfondissement des dynamiques de valorisation foncière actuellement à l'œuvre dans le centre.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°17 (droite) : Le secteur de Bavaria dans le Centre International rénové.
Il s'agit du secteur du centre qui concentre le plus d'investissements, essentiellement sous la forme de tours de logements de standing. Les investisseurs ont pu tirer profit d'une normativité urbaine qui autorise de forts coefficients d'édificabilité : un mécanisme qui ne fonctionne que dans les secteurs rentables, en voie de récupération avancée.
Cliché : Alice Beuf (2008)

A partir de la fin des années 1990 et au début des années 2000, le Centre International a connu une nouvelle trajectoire, en récupérant une partie de ses fonctions centrales. Ce processus est principalement soutenu par des investissements privés immobiliers dans le secteur de Bavaria, qui font suite à la mise en place du Transmilenio sur l'Avenue Caracas en 2000, qui dessert le quartier. De nouvelles conditions d'accessibilité et de sécurité ont contribué au changement urbain et social, qui s'est accéléré ces dernières années comme nous le verrons plus loin. De même, certains quartiers de Las Nieves ont fait l'objet d'une rénovation urbaine, réalisée par des universités privées qui ont tiré profit des possibilités offertes par la norme urbaine en terme d'édificabilité. Les cessions publiques exigées dans les nouveaux projets ont également permis le réaménagement des espaces publics autour des établissements universitaires, comme dans le cas de la placette de l'Université Tadeo Lozano. Plus récemment, les secteurs les plus proches des stations de Transmilenio sont le théâtre d'opérations de réhabilitation et de rénovation urbaine d'initiative privée qui entraîne une très forte valorisation immobilière : les prix du m² dans le projet de la Tour du Bicentenaire (voir photographie n°16) ou de l'hôtel Continental réhabilité atteignent les niveaux que l'on trouve dans les quartiers les plus aisés de la ville (4 millions de pesos/m² pour usage résidentiel, soit 1500 euros).

Ces dynamiques à l'œuvre après 2005 changent le paysage urbain et le profil social de certains quartiers, sans que l'on puisse encore savoir dans quelle mesure, faute de recensements depuis cette date.

A.1.2. « Récupérer » les « bords » du centre pour mieux les mettre à distance

Simultanément, on peut observer une stratégie, qui, déclinée à travers divers projets aux objectifs particuliers, vise la reconquête des périphéries de l'hypercentre (ou « centre oriental »). Cette stratégie a été conçue dans le cadre du Plan *Reencuéntrate con la Candelaria* et commence à être exécutée durant le mandat d'Enrique Peñalosa (1998-2000). Si ce dernier document évoque la « récupération des bords du centre », nous démontrerons qu'il s'agit avant tout de mettre à distance les secteurs du centre qui présentent des problématiques sociales sensibles, génératrices d'insécurité. Ces interventions relèveraient en fait d'une logique de contention de la pauvreté et de la criminalité présente dans les quartiers qui ceinturent la partie du centre que la mairie cherche à dynamiser.

A.1.2.1. Le quartier Santa Inés : l'insécurité déplacée mais non résolue

La « récupération » du quartier Santa Inés cristallise l'ambition des planificateurs de reprendre le contrôle sur l'espace urbain. L'origine de ce projet vient de l'excessive « centralité » (en termes géométriques) du « Cartucho », lieu de très grande concentration de misère, d'indigence, de violence, de drogue et de trafics en tout genre, à seulement quelques centaines de mètres du Palais présidentiel et de la Place Bolivar. A la fin des années 1990, des études montrent que ne rien faire dans ce secteur coûterait plus cher à la ville que d'entreprendre quelque opération de rénovation urbaine que ce soit[140]. A cela, s'ajoute la très mauvaise image du centre de commerce populaire de San Victorino qui jouxte le Cartucho, pour les élites bogotaines et pour l'administration. Selon une idéologie de nature hygiéniste, ce secteur est perçu comme désordonné et non conforme à l'urbanité désirée du centre, pour avoir perdu espaces et équipements publics (collèges, cinémas, parcs, places...)[141]. Les planificateurs cherchent alors à sécuriser et à « récupérer » le quartier Santa Inés, qui englobe le Cartucho et San Victorino, et qui constitue une des principales entrées vers l'hypercentre ou « centre oriental ».

Nom du quartier	Localisation (voir carte n°16)	Prix du sol m2 2000	Prix du sol m2 2005	Variation %
San Victorino	1	950.000	1.400.000	47,40%
Centre International – Bavaria	2	700.000	800.000	14,30%
Las Nieves – Colpatria	3	650.000	750.000	15,40%
Av. Jiménez # 7è Avenue	4	450.000	730.000	62,20%
Rue 19 – trame 1	5	550.000	720.000	30,90%
Av. Jiménez – trame 2	6	400.000	650.000	62,50%
Centre International 2 – Ecopetrol	7	500.000	580.000	16,00%
Rue 19 – trame 2	8	425.000	500.000	17,60%
Las Nieves institucional	9	430.000	500.000	16,30%
Bosque Izquierdo – La Macarena	10	430.000	500.000	16,30%
Paloquemao	11	450.000	450.000	0,00%
La Merced	12	350.000	420.000	20,00%
Las Aguas	13	350.000	400.000	14,30%
Ricaurte	14	450.000	380.000	-15,60%
La Estanzuela	15	300.000	350.000	16,70%
Teusaquillo	16	320.000	350.000	9,40%
La Soledad	17	300.000	340.000	13,30%
Santa Isabel – Veraguas	18	280.000	300.000	7,10%
La Pepita – Voto Nacional	19	270.000	280.000	3,70%
El Progreso – Eduardo Santos	20	250.000	270.000	8,00%
Santa Fé – Samper Mendoza	21	220.000	240.000	9,10%
La Candelaria	22	170.000	220.000	29,40%
Santa Inés – San Bernardo	23	160.000	200.000	25,00%
Nueva Santa Fé	24	150.000	170.000	13,30%
El Listón - Ferrocarriles	25	160.000	170.000	6,30%
Las Cruces – Santa Barbara	26	130.000	150.000	15,40%

Tableau n°12 : Les prix fonciers dans le centre de Bogotá, en pesos (1 euro = 3000 pesos)
Source : Relevés de terrain par Oscar Borrero, *Document Technique d'appui au PZCB,* p. 58.

140 Entretien avec Eduardo Aguirre, gérant du projet Tercer Milenio, cité dans *El Tiempo* : 31/01/2002
141 Voir le Plan *Reencuéntrate con la Candelaria*.

Les actions menées à bien durant l'administration d'Enrique Peñalosa sont rapides et exclusivement gérées par l'Institut de Développement Urbain (IDU), c'est-à-dire par l'organisme public chargé des interventions sur le réseau viaire et les espaces publics. Il n'y a aucune participation du secteur privé ni d'autres organismes publics qui pourraient gérer les dimensions urbaines et sociales du projet. Le quartier Santa Inés est complètement transformé : destruction complète des maisons faisant partie du Cartucho (602 immeubles), expulsion de ses habitants et construction à la place du Parc Tercer Milenio ; évacuation des commerçants informels et de leurs échoppes de la Place San Victorino pour créer un grand espace public minéral. Au cours de ces opérations, l'administration doit cependant abandonner le projet de démolition des îlots de San Victorino, entre les rues 9 et 13. En effet, lors des études préalables à l'acquisition des terrains, les planificateurs se rendent compte du poids économique considérable du centre de commerce populaire de Bogotá. Il est indéniable que ces opérations améliorent la sécurité et l'image du centre pour les Bogotains de classe moyenne ou aisée qui se rendent au centre pour y travailler ou y étudier mais qui n'y résident pas. De la même façon que pour le projet de « l'axe environnemental » de l'Avenue Jimenez, le réaménagement de la place San Victorino entraîne une valorisation immobilière exceptionnelle. La valeur de certains locaux double en cinq ans (voir tableau n°12). San Victorino est désormais le secteur du centre où les prix du foncier sont les plus élevés, malgré la sous-utilisation des édifices : les locaux commerciaux sont situés uniquement au premier étage, les étages supérieurs étant occupés par les ateliers de confection ou les entrepôts.

Photographie n°18 (gauche) : Place San Victorino dans les années 1990
Cette photographie d'archive donne la mesure des commerces informels qui occupent la place avant sa « récupération ».
Source : Archives du Musée de Bogotá.

Photographie n°19 (droite) : Place San Victorino réaménagée
Actuellement, la place est un lieu très fréquenté, desservi le Transmilenio, où l'informalité est réduite à la présence de vendeurs ambulants, comme dans les autres espaces publics de la ville.
Cliché : Alice Beuf, 2008.

Les propriétaires des immeubles sont ainsi les grands bénéficiaires de ces évolutions. Il est en revanche très difficile d'obtenir des informations sur les négociations réalisées avec les vendeurs informels qui travaillaient sur la place et dont on a perdu la trace.

Par ailleurs, malgré un investissement total de 43 millions de dollars de 2005, la création du Parc Tercer Milenio ne permet pas de réactiver économiquement les alentours du parc (Jaramillo, 2007). Cette opération se solde aussi par un coût social très important et Selon l'administration du District, 6681 personnes, entre habitants permanents et habitants de la rue, sont comptabilisées en 1994 sur la zone qui correspond à l'actuel parc Tercer Milenio. Les expulsions menées par les autorités dans la zone se sont échelonnées entre 1999 et 2005. Parfois violentes, systématiquement menées avec la présence de la police, les expulsions n'ont pas toujours été accompagnées de plan de relogement, comme au début, en mars 1999, quand l'ordre de démolition de 28 maisons a soulevé une protestation des habitants, en majorité vivant du recyclage (*El Tiempo*, « La protesta ganó en El Cartucho », 6 mars 1999). Les dernières expulsions, réalisées de manière improvisée en 2005, concernent des habitants de la rue qui ont été déplacés de force vers l'ancien abattoir municipal avant d'être amenés vers des centres d'hébergement. Dans ce lieu, 1456 personnes sont alors recensées. En revanche, il n'y a aucune information sur le devenir des autres personnes après leur évacuation, mais par contre de nombreux indices de nettoyage social : assassinats de plusieurs leaders du secteur, disparitions, etc (Góngora et Suárez, 2008). De plus, l'investissement public qu'a constitué le parc Tercer Milenio n'a fait que déplacer le problème social sans le résoudre. En effet, les quartiers de Santa Fé, La Favorita, Las Cruces, Eduardo Santos, Voto Nacional sont actuellement décrits comme des espaces en voie de « cartuchizacion » : les personnes expulsées par la construction du parc s'y sont déplacées et y ont repris leurs activités délictuelles. Ces quartiers connaissent aujourd'hui une montée en puissance de l'insécurité et de la criminalité, ce qui entraîne une profonde détérioration des lieux. On ne parle plus de la rue du Cartucho mais de « Cinco Huecos » à Eduardo Santos et de la rue du « Bronx », située à quelques centaines de mètres de la première. La proximité de la rue du Bronx affecte gravement les habitants et les commerçants du quartier de La Estanzuela, spécialisé dans la vente de pièces de rechange pour les véhicules lourds. Selon *El Tiempo* du 11 novembre 2008, sur les 276 établissements économiques existants sur le secteur, 78 ont fermé leurs portes au cours des mois précédents. En raison de la baisse de la fréquentation générée par l'insécurité, certains commerçants ont abandonné leur activité, d'autres ont fait faillite.

Selon Góngora & Suárez (2008), « la création du Parc Tercer Milenio a produit un effet centrifuge : une dispersion du cloaque et de la marginalité sociale dans le centre de Bogotá »

(p.135). La « récupération » de la périphérie du centre correspond davantage à une mise à distance et à un déplacement des marges urbaines localisées au cœur de la ville, plutôt qu'à leur éradication ou bien à leur intégration.

A.1.2.2. La destructuration du quartier Santa Barbara

Le quartier Santa Barbara offre un deuxième exemple de « récupération » de la périphérie du centre. Ce quartier correspond à l'une des plus anciennes paroisses de la ville, fondée en 1585. Mais il a longtemps souffert de perceptions négatives, et a été identifié à un quartier « d'Indiens », appellation très péjorative en Colombie. Ici, ce n'est pas la problématique de la criminalité et de l'insécurité comme obstacles à l'image d'un centre compétitif qui est enjeu, mais celle de la destructuration d'un quartier ancien pauvre, réalisée au nom des impératifs de développement du centre institutionnel, mais dont les dérives interrogent sur le projet social porté par les opérations.

Photographie n°20 (gauche): Quartier Santa Barbara, ensemble Nueva Santa Fé et maisons républicaines.
La friche au premier plan correspond aux îlots du quartier Santa Barbara détruits mais non construits en raison de l'arrêt du projet immobilier Nueva Santa Fé (arrière-plan à gauche). A l'arrière-plan à droite, le quartier de Belém qui présente un tissu urbain d'époque républicaine. La photographie est prise de la terrasse des Archives du District (photographie n°21).
Cliché : Alice Beuf (2008)

Photographie n°21 (droite): Les terrains vagues des Archives et l'église Santa Barbara.
Cette photographie témoigne de la destruction du quartier Santa Barbara : l'église coloniale est désormais isolée au milieu des terrains vagues (à gauche), alors que l'édifice des Archives du District domine à l'arrière-plan.
Cliché : Alice Beuf (2008)

Dans les années 1970, de vielles maisons délabrées du quartier Santa Barbara ont commencé à être détruites. Puis, dans la décennie suivante, des îlots entiers ont été rasés pour construire les édifices du Bataillon de la Garde Présidentielle et du Ministère des Finances. Le palais présidentiel

se trouve en effet de l'autre côté de la rue 6 qui sépare Santa Barbara de La Candelaria. Par la suite, de nouvelles démolitions ont eut lieu dans le cadre de l'édification de l'ensemble résidentiel Nueva Santa Fé[142], des Archives Historiques de la Nation et de la Superintendance des Finances de la Nation. L'ensemble résidentiel Nueva Santa Fé, destiné à des populations de classe moyenne, a changé le profil social de la zone tout en créant une rupture complète, sur le plan paysager et culturel, avec l'environnement urbain caractérisé par la présence de maisons de l'époque républicaine, habitées par des populations à bas revenus. Or, cette opération de rénovation urbaine n'a pas été menée à son terme. La vente des appartements de l'ensemble Nueva Santa Fé a été un échec qui a stoppé la construction : deux îlots non construits à l'époque constituent encore d'importants vides urbains en plein cœur de la ville, comme on peut l'apprécier sur les photographies n°20 et 21. Seule l'église coloniale de Santa Barbara a été sauvée des démolitions ; elle est aujourd'hui isolée sur un terrain vague avec une maison à demie détruite, vestige d'une ancienne clinique.

Plus récemment, le quartier a été une nouvelle fois remodelé après l'acquisition par le maire Enrique Peñalosa de l'îlot situé entre les deux terrains vagues. Il y eut de nouvelles démolitions, pour y construire les Archives du District, dont la création institutionnelle avait été décidée par son prédécesseur Antanas Mockus. La conception architecturale des Archives, inaugurées en 2003, s'appuie sur l'élaboration d'un discours qui cherche à mettre en évidence la relation du nouvel édifice avec l'ancien quartier disparu. On veut montrer par exemple, qu'en créant un passage piétonnier public qui traverse le bâtiment en son milieu, l'axe de la Rue 5 est mis en valeur. Cette rue constituait en effet le cœur du quartier colonial, grâce à la présence de deux fontaines et de l'église Santa Barbara, à l'angle avec la Septième avenue.

> « Cet ensemble de données, imperceptibles à première vue, a pour but de rendre proche le passé et de permettre à la nouvelle construction, non seulement d'être le contenant qui garde la mémoire de la ville, mais aussi un lieu capable de rendre présente cette absence. »
>
> Archivo de Bogotá (2003), *Memoria y Transparencia.*

Cependant, aucune inscription relatant l'histoire du lieu n'est présente sur le parvis des Archives. Comment peut-on dans ces conditions créer un lien mémoriel? En revanche, les gens qui fréquentent le lieu remarquent surtout le choc entre l'aspect monumental de l'édifice et la modestie des tissus urbains traditionnels environnants, choc qui est accentué par les terrains vagues qui isolent l'édifice des Archives. Si la succession historique de projets de rénovation urbaine n'ont pas entraîné la disparition complète du quartier de Santa Barbara (comme dans le

142C'est une des dernières grandes initiatives d'urbanisme et de création de logements entreprise en 1984 par la Banque Centrale Hypothécaire (de statut public) et qui a bénéficié d'un projet architectural de Rogelio Salmona.

cas de Santa Inés), celui-ci a été peu à peu destructuré jusqu'à perdre son identité, comme nous l'ont commenté certains résidents qui craignent que dans quelques années Santa Barbara n'existe plus comme quartier.

A.1.2.3. La création de barrières urbaines et leurs déplacements

Si le Parc Tercer Milenio peut être considéré comme un espace-tampon entre des quartiers pauvres, aux taux élevés de criminalité, et la partie la plus dynamique du centre, on peut observer d'autres barrières qui isolent l'hypercentre oriental de ses marges socio-spatiales. A ce titre, la construction de l'Avenue Comuneros a pour effet de doubler la première coupure de la Rue 6, et de renforcer la mise à distance des quartiers de Las Cruces et Lourdes par rapport au centre historique de La Candelaria.

Le projet de l'Avenue Comuneros, qui sépare notamment Santa Barbara de Las Cruces, a été évoqué pour la première fois à la fin des années 1960 quand le maire Virgilio Barco identifie le besoin de construire un anneau périphérique autour du centre. Le plan viaire de 1980 établit ensuite que l'anneau périphérique doit traverser les quartiers Santa Barbara, Belén, Fábrica de Loza, Las Cruces et Lourdes. Mais c'est le maire Enrique Peñalosa qui, en 1999, décide de la localisation précise du projet et du début des travaux[143]. Entre 2002 et 2004, le processus d'acquisition des terrains est entrepris. Dans ce secteur ancien et paupérisé, les *inquilinatos*[144] sont nombreux et les maisons n'ont bien souvent pas de propriétaires officiels mais des « possédants », qui ont obtenu un statut particulier auprès des autorités du fait de la reconnaissance de leur droit d'usage. L'acquisition des terrains par la mairie se révèle donc très compliquée en raison de la nécessité de légaliser les titres de propriété des « possédants » avant d'entamer la procédure d'expropriation. Dans ce contexte socialement fragile, 249 logements correspondants à 727 familles ont été expropriés dans un premier temps. Après le début des travaux, en février 2007, 63 édifices supplémentaires furent détruits, essentiellement des vielles maisons qui menaçaient de s'écrouler à cause du travail des engins lourds. Plus de 3000 personnes, en tout, furent expulsées. Nous reviendrons par la suite sur les conditions de ces expulsions. Les travaux de la construction de l'avenue ont commencé en 2006, avant l'approbation du Plan Zonal du Centre. Pour les habitants des quartiers voisins comme Las Cruces, cela a été le début du « désastre de l'avenue

143Les informations de cette partie ont été recueillies lors d'entrevues avec des fonctionnaires du service de gestion sociale de l'IDU entre octobre et novembre 2008.

144Les *inquilinatos* sont une modalité de logement populaire très répandue à Bogotá, que l'on peut comparer aux *conventillos* argentins, *cortiços* brésiliens ou *vecindades* mexicaines... De grandes bâtisses bourgeoises du centre abandonnées par leurs propriétaires sont habitées par des familles pauvres qui s'y entassent et ne disposent ni de titres de propriété ni de contrat de location : en Colombie, on les appelle des « possédants » (poseedores).

Comuneros » (entretien n°72). En effet, les retards dans les travaux, qui ont détruit un tissu urbain et social dense, ont été perçus comme un manque de respect envers les habitants, contraints d'habiter dans un chantier permanent.

Cette rupture urbaine déplace à nouveau la limite – ou frontière, tant les espaces qu'elle sépare sont différenciés – entre quartiers intégrés à la ville et quartiers exclus. Isolé déjà de La Candelaria à cause de la construction de la Rue 6, le quartier de Las Cruces, avec ses problématiques sociales importantes, se voit doublement mis à l'écart de la partie rentable du centre historique, selon une logique d'invisibilisation des espaces de la pauvreté. Au contraire, dans les quartiers compris entre l'Avenue Comuneros et la Rue 6, comme le quartier rénové de Santa Barbara, Belén ou Egypto, apparaissent de nouvelles expectatives de valorisation foncière, qui laissent présager une intégration possible de ces quartiers à la dynamique sociale, culturelle, immobilière et économique de La Candelaria.

Photographie n°22 (gauche) : L'Avenue Comuneros, une nouvelle cicatrice urbaine
Les habitants de Las Cruces ont dû vivre plusieurs années au milieu d'un paysage urbain dévasté en raison des travaux de construction de l'avenue Comuneros.
Cliché : Alice Beuf (2008)

Photographie n°23 (droite) : Le Parc Tercer Milenio
A l'emplacement du Cartucho, le Parc Tercer Milenio est un grand espace libre très peu approprié par les citadins.
Cliché : Alice Beuf (2008)

Par ailleurs, si la mise en service en 2000 du système de transport de masse Transmilenio a permis d'améliorer considérablement l'accessibilité au centre depuis les périphéries de la ville, ce projet urbain a également eu un impact territorial important sur les « entrées » du centre, qui correspondent précisément à San Victorino et aux quartiers dégradés, à l'ouest de la Dixième Avenue. Le Transmilenio marque une volonté de contrôle du territoire urbain de la part des autorités ; la réorganisation de la chaussée et des espaces publics vise aussi la sécurisation de l'espace urbain (Gil Beuf, 2007). Dans le centre, le corridor de l'avenue Caracas permet ainsi

d'acheminer les passagers en provenance du Nord et du Sud de la ville, en traversant en toute sécurité les secteurs perçus comme dangereux, comme dans un tunnel. Le nouveau système de transport a eu peu d'impacts sur la sécurité et la fréquentation des espaces publics de ces quartiers. En revanche, il a entraîné une requalification des espaces publics proches des stations situées dans les secteurs qui présentaient déjà une forte dynamique, comme l'Avenue Jimenez.

La « récupération » de la périphérie du centre ne parvient pas à dépasser les ruptures socio-spatiales entre un hypercentre de plus en plus intégré aux dynamiques métropolitaines et une ceinture de quartiers paupérisés, exclus de ces évolutions. Elle constitue seulement un simple déplacement des frontières entre ces espaces, la manifestation spatiale d'un séparatisme, soutenu par les autorités, entre groupes sociaux marginalisés et groupes intégrés à la nouvelle économie urbaine (Garnier, 2010, p.15). Ces déplacements se sont faits d'un quartier à l'autre comme dans le cas de l'éradication du Cartucho et de la rénovation de Santa Barbara ou bien avec l'ouverture de corridors qui traversent les quartiers paupérisés sur le mode du tunnel (cas du Transmilenio).

A.2. Le Plan Zonal du Centre de Bogotá : rupture ou continuité (2007-2011) ?

Nous avons présenté à grands traits les interventions, publiques mais aussi privées, productrices de centralité durant la période antérieure à l'adoption du Plan Zonal du Centre (PZCB). Nous avons montré qu'elles ont contribué à la formation d'un modèle territorial pour le centre qu'on peut résumer en quelques points clés : création d'un Centre Historique à la Candelaria relié au centre économique du Centre International et de Las Nieves et formation d'un hypercentre où les pouvoirs publics entendent générer les conditions pour attirer des investissements privés ; « récupération » des « bords » de ce centre et mise à distance des quartiers paupérisés et marginalisés qui ceinturent l'hypercentre. Les processus qui ont transformé tout au long de ces années le centre de Bogotá peuvent être interprétés comme la création de frontières urbaines entre les espaces où sont investis d'importants capitaux publics et privés et les espaces qui connaissent des phénomènes de désinvestissement (Smith, 1996). Ces modalités d'intervention, ponctuelles et caractérisées par un hygiénisme social, ont entraîné diverses formes de violence faites aux habitants (Young, 1990, ed. española, p.106) : expulsions sans relogement ni indemnisation suffisante, éradication de quartiers entiers accompagnées de campagnes de nettoyage social orchestrées par des groupes paramilitaires, etc. Dans quelle mesure le PZCB offre-t-il un autre modèle pour le centre ?

A.2.1. Projets et planification stratégique : le modèle territorial du PZCB

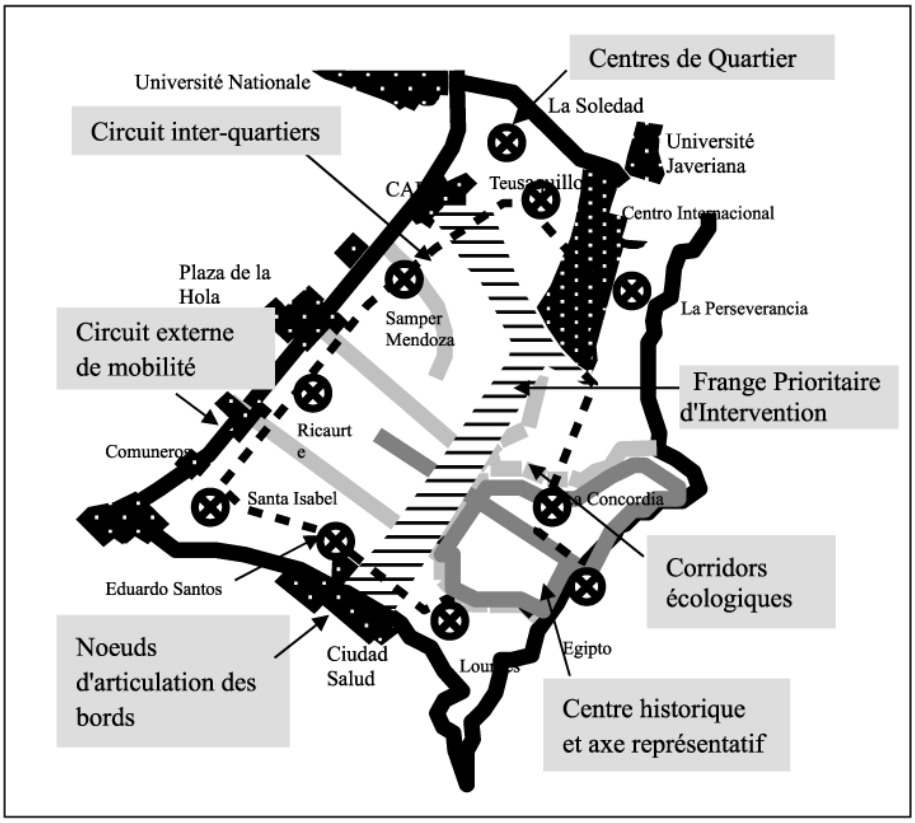
En tant qu'opération stratégique, le centre de Bogotá est un espace dans le périmètre duquel doivent être réalisés de grands projets urbains et où doivent être concentrés des investissements publics et privés. Le PZCB développe à la fois une politique de compétitivité urbaine et une politique d'inclusion sociale, ce qui implique l'intégration des quartiers qui se trouvent dans un processus de dégradation physique et sociale. Nous examinerons comment cette dualité est gérée spatialement et dans quelle mesure le PZCB permet de réorienter le modèle territorial qui s'est mis en place lors des phases antérieures d'intervention des pouvoirs publics dans le centre.

Le PZCB a déterminé des « espaces stratégiques » dans lesquels le secteur public doit créer les conditions territoriales nécessaires à l'attractivité des investissements privés, c'est-à-dire rendre adéquats les territoires pour recevoir les investissements attendus. Les « espaces stratégiques » représentent les pièces clés de la stratégie du PZCB. Il s'agit :

- du Centre Historique (La Candelaria) et de l'Axe Représentatif (Rues 10 et 11 qui passent par la Candelaria, la Place Bolivar, la Place des Martyrs et la Place d'Espagne),
- de la « frange prioritaire d'intervention », entre Avenue Caracas et Dixième Avenue, Avenue de la Hortua et Avenue 26,
- des « nœuds d'articulation périphérique » qui comprennent des équipements universitaires (Université Javeriana, Université Nationale), administratifs (centre administratif du District) et hospitaliers (projet « Ciudad Salud », à partir des hôpitaux existants),
- des « circuits de mobilité » extérieurs, intérieurs (non représentés sur le schéma) et interquartiers,
- des parkings dissuasifs, pour encourager la fréquentation piétonne du centre.

Ce modèle cherche à renforcer l'hypercentre métropolitain, pensé dans la continuité des politiques antérieures comme l'articulation entre un centre historique à La Candelaria, qui aurait le monopole symbolique, et un centre fonctionnel et de services au Centre International et à Las Nieves. L'hypercentre est voué à être étendu en direction du centre de commerce populaire de San Victorino (qui malgré une clientèle à bas revenus, brasse des revenus et des capitaux très importants) et de certains secteurs de la « frange d'intervention prioritaire » dans lesquels des projets de rénovation urbaine sont prévus, comme nous le verrons ci-après. Cette centralité

d'échelle internationale doit être reliée à d'autres opérations stratégiques : l'opération « Fontibón – Aéroport El Dorado – Engativá » et l'opération « Anneau de l'Innovation », grâce à la consolidation de l'axe dénommé « Centre/Aéroport ». Pour conforter les activités du centre et améliorer l'accessibilité à celui-ci, le circuit extérieur de mobilité doit constituer un anneau de voies rapides grâce à la connexion des voies existantes et des voies à construire, comme l'Avenue Comuneros. Sur cet anneau, il est prévu de renforcer des « noeuds d'équipements » d'échelle métropolitaine existants (l'Université Nationale, l'Université Javeriana) ou à créer, comme c'est le cas du projet ambitieux de « Ciudad Salud ».



Plan n°14 : Les espaces stratégiques du centre, d'après le modèle territorial du PZCB
Source : Secrétariat de Planification du District, documents de travail.

Ainsi la stratégie territoriale continue-t-elle à privilégier l'extension du centre métropolitain par la reconquête de sa périphérie détériorée, comme l'atteste la figure de la « frange prioritaire d'intervention » qui englobe la périphérie immédiate de l'hypercentre, auparavant identifiée comme les « bords du centre ». Dans ces conditions, il s'agit d'identifier les modalités par lesquelles l'administration publique cherche à réduire les impacts sociaux locaux d'une stratégie territoriale orientée vers la création d'un centre compétitif.

Aux interventions dans les espaces stratégiques, le PZCB ajoute d'autres types d'interventions,

d'échelle locale, afin d'améliorer la qualité des espaces centraux et péricentraux, comme les « couloirs écologiques » (« axe environnemental » de l'Avenue Jimenez existante, Rue 6 et Avenue Mariscal Sucre, en projet) ou les « centres de quartiers », autour des places des quartiers traditionnels. Ces actions ont pour vocation d'intégrer les secteurs défavorisés à la dynamique de la centralité métropolitaine, en exploitant la proximité de toute une série de ressources urbaines dans le but d'améliorer la qualité de vie de ses habitants.

Cependant, en termes de priorisation des projets, il est à noter que dans le Document technique du PZCB (p147), cette seconde dimension n'est pas prise en compte. Les projets sont sélectionnés sur la base de leur capacité à :

- améliorer l'accessibilité et les espaces publics,
- favoriser la compétitivité économique (augmenter la production et le PIB),
- attirer les Investissements Directs Étrangers (internationalisation des projets)
- renforcer les activités financières dans le centre,
- dynamiser le marché immobilier (attirer des investisseurs, générer une revalorisation à court terme, accroître l'offre de logements en termes quantitatifs).

Les autres critères comme l'intégration sociale, la convivialité citadine, le renforcement de la gouvernance et du patrimoine culturel, n'ont pas d'influence sur la priorité des projets. De même, le fait que les projets qui, entre autres, « garantissent les droits des habitants historiques », « considèrent les résidents actuels comme des acteurs des nouveaux projets immobiliers », « stimulent et renforcent l'intégration entrepreunariale et productive », ne sont pas pris en compte.

Néanmoins, la dimension sociale du PZCB est mise en avant. Elle est élaborée principalement à travers la figure des « programmes territoriaux intégrés », qui ont pour objectif de coordonner les actions aussi bien publiques que privées dans les quartiers paupérisés du centre. Dans le cadre de ces programmes, les projets publics structurants de mobilité, espaces publics, récupération du patrimoine ou production de logement doivent constituer des leviers pour rendre possibles des projets urbanistiques plus complexes qui intégreraient les dimensions sociales et économiques. Six « programmes territoriaux intégrés » ont été identifiés dans toute la zone du PZCB : Las Cruces et San Bernardo, Avenue 26 et Centre International, La Candelaria, San Victorino régional, Mariscal Sucre, Teusaquillo et Soledad. Le programme territorial intégré du secteur de

Las Cruces-San Bernardo a été considéré comme pilote « à cause de son haut niveau de dégradation, de la présence d'une population vulnérable, du grand nombre d'investissements publics déjà réalisés ou à venir dans la zone, de sa capacité à générer des impacts négatifs pour le développement futur des zones proches, de son potentiel pour abriter des projets exemplarisants d'intervention intégrale et à cause de sa dimension et de sa complexité » (document CONPES n° 3471, 14 mai 2007). La priorité de ce programme est basée apparemment sur des critères d'équité, privilégiant d'abord les secteurs les plus défavorisés. Mais dans la conception même du programme, de nouvelles dimensions apparaissent. En effet, ce programme doit développer :

- une partie sociale et environnementale (3,5 millions US$ pour des programmes sociaux et des formations professionnelles dans le domaine de l'environnement et de la sécurité),
- une partie économique (0,5 million US$ pour impulser des réseaux de micro-entreprises dans le quartier),
- une partie urbanistique et immobilière : 9,5 millions US$ répartis entre la génération de terrains pour des projets immobiliers (3,2 millions US$), l'amélioration des espaces publics (4,5 millions US$) et la mise en œuvre de la seconde phase de la rénovation de la Place du Marché de Las Cruces (0,7 millions US$).

A l'opposé des ambitions d'intégration qui prévalent dans les documents descriptifs, la répartition des investissements prévus révèle l'importance accordée à la composante urbanistique et immobilière au détriment d'une politique volontariste de développement destinée aux acteurs économiques actuels du quartier. De même, la composante sociale est très difficile à évaluer. Une partie substantielle de ce programme est destinée à appuyer l'activité des constructeurs privés pour qu'ils produisent des logements sociaux pour le relogement des familles expulsées et des logements pour les strates moyennes et moyennes basses dans les alentours immédiats de l'Avenue Comuneros (projet géré par l'ERU) et dans le quartier San Bernardo (grâce à un plan partiel). Mais il s'agit de logements d'intérêt social de catégorie supérieure accessibles seulement aux classes moyennes.

Toutefois, dans la mesure où le crédit de 10 millions US$ demandé par la municipalité de Bogotá et le Gouvernement National a été refusé par la BID, le « programme territorial intégré » de Las Cruces-San Bernardo n'a pas démarré. Les investissements publics dans le quartier de Las Cruces depuis l'approbation du POT (3000 millions de pesos colombiens soit 1,1 million d'euros, selon le directeur de l'Institut du Patrimoine Culturel du District chargé de l'exécution des projets), ont été utilisés exclusivement pour la rénovation de la Place du Marché de las Cruces, déclarée

Monument national. La réhabilitation de cet édifice n'a eu aucun impact sur la dynamique économique du voisinage, caractérisé par la présence d'ateliers semi-industriels établis dans les maisons et de boutiques de commerçants, oubliés par l'intervention publique. La requalification ainsi conçue en est restée à une dimension strictement architecturale et en aucun cas urbaine.

Si la figure des « programmes territoriaux intégrés » semble promettre un changement d'approche de l'action publique et un effort pour articuler les dimensions économiques et sociales des projets urbains, beaucoup reste donc à faire. Les « programmes territoriaux intégrés » sont en réalité plus la somme d'interventions dispersées que leur coordination. Au lieu d'actions intégrées, ils appuient surtout des projets ponctuels qui ont peu d'impacts socio-territoriaux.

Malgré les fortes limites que nous avons identifiées quant à la possibilité du PZCB d'inverser la tendance au renforcement des divisions sociales existantes entre l'hypercentre et les quartiers paupérisés qui l'entourent, nous devons présenter à part un projet qui pourrait marquer une certaine rupture dans les modalités de l'action publique et les processus territoriaux à l'œuvre dans le centre.

Le Centre International de Commerce de Gros de San Victorino[145], actuellement en cours de construction, est un des premiers projets de rénovation urbaine d'initiative publique à Bogotá, en association avec le secteur privé. Alors que le terrain a été apporté par l'Entreprise de Rénovation Urbaine[146], la gestion du projet est en charge de l'entreprise privée Urbe Capital. Ce centre commercial constitue une réelle tentative de la part de l'administration de mener à bien un projet compétitif et équitable socialement, comme le recommande le PZCB. En effet, l'objectif est d'offrir des services aux commerçants et acteurs traditionnels du centre de commerce populaire de San Victorino pour renforcer leurs capacités exportatrices et développer leur internationalisation. Suite à la prise de conscience par les pouvoirs publics de l'importance économique de San Victorino (à la fin des années 1990, au moment de l'éradication du Cartucho qui devait initialement s'étendre à San Victorino), les planificateurs veulent faire de Bogotá une place leader en Amérique latine en ce qui concerne le commerce de textiles et d'objets manufacturés de faible technologie (jouets, maroquinerie…).

Pour cela, l'administration appuie un ensemble de stratégies qui visent à formaliser l'ensemble des chaînes productives et intégrer les entreprises traditionnelles, souvent familiales, au projet d'un centre commercial régi par des logiques commerciales internationales. Les grandes firmes, nationales ou multinationales, ne peuvent pas s'implanter dans le nouveau centre commercial,

145 http://www.centrossanvictorino.com/
146 http://www.eru.gov.co/index.php?id_c=8&tpl=articulo

réservé aux acteurs traditionnels de San Victorino (entretien n°53). Ce projet urbain, important à l'échelle de Bogotá, révèle par conséquent l'abandon de la logique hygiéniste d'expulsion du commerce populaire et de « nettoyage » des espaces publics pour « récupérer » le centre et ses « bords ». L'administration ne considère plus les commerçants de San Victorino comme des obstacles à la construction d'un centre compétitif mais comme des partenaires et des créateurs de développement pour la ville (entretien n°57).

Cependant, il existe un fort risque d'aggravation des inégalités entre les propres acteurs de San Victorino, entre ceux qui peuvent remplir les conditions pour rentrer dans le projet et ceux qui ne le peuvent pas. Selon certains critères bien définis, sont identifiés parmi les acteurs traditionnels de San Victorino ceux qui sont reconnus comme « générateurs de durabilité » ou en capacité de l'être. Ceux-là seuls sont aidés, en leur permettant de louer des locaux dans le centre commercial et de bénéficier ainsi de tous les services mis à leur disposition pour les aider à développer leur négoce au plan international. L'administration du District fait ainsi preuve d'un réel effort pour formaliser l'informalité et aider les activités commerciales susceptibles de constituer une véritable option pour le développement durable des entreprises et des individus. Mais les « générateurs de durabilité », c'est-à-dire les acteurs qui peuvent démontrer que toutes les personnes impliquées dans leur négoce travaillent de manière formelle, ne peuvent être que des commerçants qui ont déjà un certain niveau de rentabilité économique.

Photographie n°24 (gauche) : Environnement de la place de Las Cruces
La place de marché réhabilitée de Las Cruces, à gauche, dénote dans son environnement urbain, qui reste très dégradé physiquement et socialement et qui ne reçoit aucune retombée des investissements réalisés.
Cliché : Alice Beuf (2008)

Photographie n°25 (droite) : Quartier de San Victorino, centre du commerce populaire à Bogotá
Les 16 îlots qui conforment le quartier de San Victorino sont caractérisés par une exceptionnelle densité de petits locaux, donnant sur la rue ou bien regroupés dans de petits centres commerciaux. Ce secteur attire une grande partie de la population flottante du centre.
Cliché : Alice Beuf (2008)

Or, il existe de très importantes inégalités socio-économiques entre les acteurs traditionnels de San Victorino en raison de leur diversité. Plus de 20000 personnes travaillent dans le secteur : vendeurs informels ambulants, vendeurs des *madrugones* (parkings transformés en de gigantesques marchés informels, les mercredis et samedis matin dans lesquels les fabricants eux-mêmes vendent les vêtements confectionnés durant la semaine), commerçants de vente au détail ou en gros ayant une activité commerciale plus ou moins importante et qui louent des locaux, propriétaires des entrepôts des *madrugones* et des immeubles commerciaux divisés en une multitude de locaux, qui peuvent obtenir des bénéfices très juteux de l'activité immobilière (entretien n°56). 57 % des 4287 établissements commerciaux recensés en 2007 dans les 16 îlots de San Victorino font moins de 10 m² et pour 85% des cas, ils louent le local commercial[147].

Le Centre International de Commerce de Gros de San Victorino manifeste l'ambition des pouvoirs publics, qui facilitent et impulsent le projet, d'opérer un changement de politique en direction des zones populaires du centre. Mais l'accroissement des inégalités entre les acteurs traditionnels de San Victorino est un risque que l'on pourrait qualifier d'inhérent à un projet géré par le secteur privé. La recherche de rentabilité, qui conduit à sélectionner les commerçants selon leur pouvoir économique, ne peut que laisser de côté les acteurs économiques les plus faibles au lieu de les viser en priorité, selon une exigence d'équité. Il manque donc à ce projet novateur une inscription dans un programme plus global d'investissements, qui serait soutenu par le Secrétariat de l'Intégration Sociale et l'Institut pour l'Economie Sociale et seul à même de promouvoir le développement économique et social de l'ensemble des acteurs de San Victorino.

A.2.2. Quel modèle de rénovation urbaine pour le centre[148]?

Le repeuplement du centre est un point central du modèle territorial décrit dans le Document Technique du PZCB. Les objectifs mentionnent le doublement du nombre des habitants, de 250000 à 500000 et la construction de 70000 logements neufs grâce à des opérations de rénovation urbaine. Le repeuplement, associé à l'attraction des investissements privés et à l'amélioration de la mobilité, est censé lutter contre le principal problème identifié du centre : sa dégradation, qui impliquerait mauvaise image, congestion, détérioration des espaces publics,

147Empresa de Renovación Urbana (2007).

148Les concepts de « rénovation », « consolidation », « redéveloppement », mais aussi « amélioration intégrale des quartiers » et « conservation » font référence à différents types de « traitements » du sol. Les « traitements » constituent à Bogotá une des principales normes d'usages du sol, régulée dans le cadre du POT. Elles déterminent le(s) type(s) d'intervention possible(s) et encouragé(s) dans chaque parcelle. Le traitement de réhabilitation, tout comme le concept d'ailleurs, n'existe pas à Bogotá.

faiblesse des investissements privés, perte nette d'habitants, multiplication des friches souvent appropriées par les trafiquants de drogues… Cette conception provient de la façon dont l'administration comprend la problématique mondiale des centres urbains et historiques : centrée exclusivement autour du thème de la dégradation (Document Technique de Support du PZCB, p 116). Les questions de segrégation socio-spatiale, de fragmentation et d'exclusion ne sont pas évoquées dans le diagnostic. De manière générale, les études et autres documents qui servent d'appui scientifique au PZCB sont pensés à l'échelle du périmètre du PZCB dans son ensemble et laissent peu de place à une approche territorialisée. Dans ces conditions, il s'agit de se demander si le modèle de rénovation urbaine proposé permet d'améliorer les conditions de vie des habitants actuels et surtout pour quelles populations sont conçus les projets de rénovation urbaine.

Tout d'abord, le modèle de rénovation urbaine qui se dégage du document technique du PZCB est fondé sur la recherche de l'adéquation de la production de logements dans le centre avec les standards qui prévalent dans l'ensemble de la ville, et en particulier dans les périphéries, qui sont les espaces de Bogotá où des logements sont produits en masse. Il s'agit de rechercher une égalité de dotation d'espaces publics, une égalité dans les types de logements et de services qui lui sont associés (ensembles résidentiels fermés avec espaces verts privés), une égalité dans l'offre commerciale (en permettant l'installation de centres commerciaux « intégrés architecturalement » au paysage urbain), une égalité dans les conditions de déplacement (en élargissant des voies principales mais aussi secondaires). La rénovation ainsi conçue implique alors une certaine dénaturalisation du centre, une perte de ses caractéristiques propres, de sa morphologie. En ce sens, il pourrait exister un risque de d'homogénéisation paysagère entre le centre et les périphéries, une périphérisation du centre au niveau morphologique. Mais cette adéquation entre l'urbanité du centre et l'urbanité périphérique n'est pas déterminée par les préférences des ménages qui ont pour projet de vivre dans le centre. Elle est plutôt due aux modalités d'opération des constructeurs privés, auxquels doivent s'adapter aussi bien les futurs acheteurs que l'administration du District.

Ce point se dégage d'une étude commandée par l'Institut du Patrimoine Culturel du District, intitulée *Diagnostic et tendances du marché immobilier dans le centre de Bogotá* (Economistas Urbanos Asociados Ltd, 2006) et devant encourager la construction de logements pour repeupler le centre. L'examen de ce document montre que la conception des politiques de l'habitat est fortement influencée par les promoteurs et constructeurs privés qui, en échange de leur engagement dans la production de logements dans le centre, imposent leurs conditions à l'administration, conditions qui sont celles qui dictent leur participation à des projets dans

d'autres secteurs de la ville. Pour la production de logements, c'est ainsi que s'impose dans le centre le même modèle de projet immobilier que dans les périphéries : grandes parcelles (super-îlots), ensembles résidentiels fermés, espaces publics privatisés.

> « Selon les entretiens réalisés avec les promoteurs et constructeurs, pour produire des logements dans le centre, et particulièrement des logements sociaux, il est nécessaire d'avoir des lots d'une taille bien déterminée pour que le projet soit rentable. Si les promoteurs estiment que l'Entreprise de Rénovation Urbaine leur vend des terrains, remembrés et « nettoyés » des vielles constructions, ils peuvent faire de nouveaux projets et les vendre à leurs risques. Nous ne pouvons pas espérer que les promoteurs viennent dans le Centre pour acheter de petits lots. Cela ne pourra se faire qu'avec de grandes parcelles déjà existantes, qui n'existent pas dans le centre. S'il existe une demande effective pour un projet et que les conditions que nous avons notées dans ce chapitre sont respectées, aucune sorte d'incitation fiscale n'est nécessaire pour les promoteurs. Il est préférable que le District place ses efforts dans l'acquisition de terrains pour les réorganiser sous forme de lots de plus grandes dimensions qui seront vendus aux promoteurs ».
>
> Instituto Distrital de Patrimonio Cultural / Economistas Urbanos Asociados Ltda (2006)

Pour réduire les coûts de construction de logements et surtout celui des logements sociaux[149] dans les zones dédiées à la rénovation urbaine, les promoteurs affirment avoir besoin de grands lots et les pouvoirs publics, soucieux d'attirer des investissements privés, s'engagent à générer des terrains à la convenance des promoteurs. Le modèle collectif de ville est assimilé au modèle de ville pensé par les promoteurs privés. C'est le rôle de l'Entreprise de Rénovation Urbaine dont la mission est l'acquisition et la revente de terrains ainsi que l'appui à la formulation de plans partiels : définis par la Loi 388 de 1997 (art. 19), les plans partiels sont les instruments qui articulent des objectifs de planification et de gestion du sol dans le cas de projets urbains de plus de 10 hectares (traitement de rénovation urbaine) ou bien dans les zones d'expansion urbaine (traitement de développement). Ils sont requis pour planifier de manière intégrale des zones spécifiques au sein du périmètre des opérations stratégiques. En vertu du principe de répartition des charges et des bénéfices, ce sont les porteurs des projets qui financent, proportionnellement à leur apport, ces charges collectives.[150]. De la sorte, la construction d'ensembles résidentiels fermés pour classe moyenne, identiques à ceux des périphéries, peuvent se multiplier dans le centre. L'administration

149Dans le centre, il s'agit surtout de la catégorie supérieure de logements sociaux (*tope VIS*), dont le prix peut atteindre jusqu'à 135 fois le salaire minimum. Seuls les ménages de classe moyenne peuvent acheter. Mais la loi définit des logements sociaux moins chers : les logements dits « prioritaires » (à partir de 30 salaires minimum et jusqu'à 70). Ces derniers sont peu nombreux à Bogotá en raison du prix élevé du foncier : on ne les trouve que dans des locations très périphériques, alors qu'une grande partie des ménages à la recherche d'un logement ne peut avoir accès qu'à ce type d'offre immobilière. La qualité des logements sociaux est critiquée car les superficies n'ont cessé de diminuer avec l'augmentation des prix fonciers : la norme minimum est de 3*11mètres.

150Les plans partiels établissent pour les espaces privés les normes d'usage du sol, les intensités d'utilisation et de construction, et les obligations de cession publique. Ils définissent pour l'ensemble du périmètre les équipements à construire et leur localisation, les espaces publics et les VRD.

n'a jamais pensé à d'autres mécanismes de création d'habitat social mieux adaptés au parcellaire du centre.

De plus, le centre que créent les promoteurs n'est pas seulement un centre morphologiquement semblable aux périphéries, c'est aussi un centre dans lequel la ségrégation socio-spatiale se renforce. De la même façon que dans le reste de la ville, l'offre de logements neufs dans le centre n'est conçue que de manière très segmentée. L'étude déjà mentionnée détermine les projets dans lesquels le secteur privé pourrait intervenir, que nous présentons dans le tableau n°13.

Quartier	Strate socio-économique	Superficie des logements (m²)	Prix au m²	Prix unitaire (millions COP)
San Martín	moyenne - haute	100 a 160	1700000	170 a 272
Manzana 5. Triangle de Fenicia	moyenne - moyenne moyenne - haute	65 a 75 100 a 120	1400000 1500000	91 a 105 150 a 180
San Bernardo	moyenne - basse	65	800000	52
Croisement Rue 6 – Avenue des Cerros	moyenne - moyenne	70	1200000	84
Bords de l'Avenue des Comuneros	moyenne - basse	65	800000	52
La Estrella	moyenne - moyenne	70 a 80	1300000	91 a 104
Paloquemao - San Façon	moyenne - basse moyenne - moyenne	65 75	900000	58.5 67.5

Tableau n°13 : Les projets immobiliers du PZCB: une offre segmentée qui reproduit la ségrégation socio-spatiale.
Les prix sont en pesos colombiens de 2006 : 1 euro = 3000 pesos, approximativement.
Source : Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural / Economistas Urbanos Asociados Ltda (2006). Ces chiffres ont été contestés lors d'une de nos présentations publiques par un fonctionnaire de l'Institut du Patrimoine Culturel du District (IDPC) car il existerait des actualisations postérieures. Nous avons alors essayé d'obtenir cette information actualisée, mais cela a été impossible.

L'urbanisme fermé, tout en tranquillisant les premiers résidents en provenance d'autres secteurs de la ville, permet le démarrage des investissements à destination des classes moyennes dans les zones dévalorisées. Néanmoins, il est nécessaire que des projets structurants préalables aient pu créer des expectatives concernant l'amélioration des espaces publics et de la mobilité, comme c'est le cas à San Bernardo, Las Cruces et San Façon, dans l'aire d'influence du Transmilenio.

Dans le cadre de la rénovation urbaine prévue dans le PZCB, les logements qui doivent être produits sont exclusivement en accession à la propriété et pour des ménages de strates hautes, moyennes ou pour les segments les plus élevés des strates basses. De même que dans le reste de la ville, l'offre immobilière neuve sera constituée quasi exclusivement d'ensembles résidentiels

fermés, plus ou moins spacieux selon la catégorie sociale de la clientèle visée. La localisation de ces logements reproduira la ségrégation résidentielle existante dans le centre. Les projets pour les classes moyennes devraient offrir des logements neufs dans les espaces « récupérés » des « bords » du centre (San Façon, San Bernardo), alors que ceux destinés à des catégories supérieures seront localisés autour du Centre International (San Martín, Bavaria). Le PZCB prévoit la mise en œuvre de ces projets immobiliers à travers l'adoption de plans partiels de rénovation urbaine d'initiative privée ou mixte, comprenant la répartition des charges et des bénéfices, comme prévu dans la loi 388 de 1997. Plusieurs d'entre eux ont été déjà approuvés : San Victorino, San Bernardo et Ciudad Salud (axe de la Dixième Avenue et de l'Avenue Caracas), La Estrella, la Democracia, Alameda y San Martín (autour d'Avenue 26), La Favorita, Estación de La Sabana et Place d'Espagne comercial (autour de l'ancienne gare de chemin de fer de la Savane).

Cependant, telle qu'elle est projetée jusqu'à présent dans le PZCB, la rénovation urbaine ne peut pas bénéficier aux populations pauvres qui vivent actuellement dans le centre, dans des conditions parfois misérables. Par exemple, le logement locatif n'est absolument pas pris en compte, ni de même la possibilité de réhabiliter les nombreux édifices vétustes du secteur. La rénovation par « acupunture urbaine » (Lerner, 2005) n'est pas à l'ordre du jour dans la capitale colombienne.

A.2.3. Le PZCB, une opération stratégique?

Si le PZCB constitue une rupture en ce qu'il élabore une expérience de planification intégrale du centre, sa capacité à opérer un tournant dans les dynamiques territoriales doit par contre être nuancée. En effet, on constate une grande continuité dans les processus urbains depuis une vingtaine d'année, mis à part quelques projets ponctuels dont il est encore difficile de connaître l'impact. En outre, la capacité du PZCB à former une véritable opération stratégique, qui ne soit pas qu'un discours et qui coordonne au niveau territorial les opérations menées par les différents organismes, doit être questionnée. Le tableau n°14 a été élaboré par des fonctionnaires de l'Entreprise de Rénovation Urbaine, chargée de l'exécution et du suivi du PZCB. Il s'agissait pour les fonctionnaires, dans l'accomplissement de leur mission, d'identifier les investissements réalisés par les différents organismes administratifs du District : au niveau des programmes, de la quantification des investissements engagés et des espaces concernés (entretien n°17). De l'analyse du tableau n°14 ressort un manque manifeste de coordination entre les différents organismes. La

programmation des investissements répond davantage à des objectifs internes, sectoriels, qu'à des stratégies d'actions intégrales prévues dans le cadre du PZCB.

Secteur	Entités	Programmes	Investissements 2009-2012 (COP)
Habitat	Secrétariat d'Habitat du District	- Alliances pour l'Habitat	134533666429 *environ 51,5 millions euros*
	Caisse du Logement Populaire	À définir	
	Entreprise de Rénovation Urbaine	- Revitalisation du Centre - Pépinière de projets	
	Entreprise d'Aqueduc	- Rénovation, réhabilitation et redimensionnement du système d'aqueduc local	
Planification	Secrétariat de Planification du District	À définir	
Finances	Secrétariat des Finances du District	À définir	
Développement économique	Secrétariat de Développement Économique du District	- Bogotá internationale, touristique et attractive - Renforcement de la productivité et de la compétitivité dans le secteur touristique	3458023454 *environ 1,3 million euros*
	Institut pour l'Économie Sociale	- Formation pour l'Emploi de la Population Informelle et Vulnérable - Aide à la création d'entreprises dans le secteur informel - Développement de réseaux d'approvisionnement et d'administration des places de marché - Organisation et régulation des activités commerciales informelles développées dans l'espace public - Mission Bogotá	
Mobilité	Secrétariat de Mobilité du District	- Exécution du Plan Directeur de Mobilité - Modernisation, expansion et entretien du système intégral de contrôle du trafic - Promotion de la mobilité sûre et prévention de l'accidentalité	32855131188 *environ 12 millions euros*
	Institut de Développement Urbain	- Infrastructure pour la mobilité - Infrastructure pour l'espace public. - Infrastructure pour le Système Intégré de Transport Public Transmilenio - Opération et contrôle du système de transport	
Environnement	Secrétariat de l'Environnement du District	À définir	
Intégration Sociale	Secrétariat d'Intégration Sociale du District	- Adultes avec des opportunités - Renforcement de la gestion locale intégrale - Système de gestion de qualité des services sociaux pour le respect des droits	5000000000 *environ 1,9 million euros*
Culture, Loisirs et Sports	Secrétariat de la Culture, des Loisirs et des Sports District	- Politiques artistiques et culturelles	25934000000 *environ 9,9 millions d'euros*
	Institut des Loisirs et des Sports du District	- Durabilité Intégrale du Système de parcs du District - Construction et entretiens de parcs	
	Institut du Patrimoine Culturel District	- Conservation du patrimoine et des paysages culturels	
Gouvernement	Secrétariat de Gouvernement	- Promotion d'une culture de paix, réconciliation et mobilisation sociale - Renforcement de la gestion locale intégrale - Articulation et renforcement local du vivre ensemble et de la sécurité urbaine	6422056998 *environ 2,5 millions euros*
	Direction de la Prévention et de la Gestion des Crises	- Renforcement de la capacité technique et sociale pour la prévention et la gestion du risque - Coordination et gestion des situations de crise	
	Institut de la Participation et de l'Action Communale du District	- Communication pour la participation - Participation en ligne	

Tableau n°14 : Programmation des investissements de la municipalité dans le périmètre du PZCB, par secteur, pour la période 2009-2012.
Source : Entreprise de Rénovation Urbaine, Secrétariat de l'Habitat.

Les investissements réalisés sont alors ponctuels et dispersés dans l'espace ; ils ne sont pas articulés entre eux, comme ce serait le cas de projets urbains intégrés. Ce sont dans bien des cas des investissements qui « tombent dans les territoires » plus qu'ils ne visent la transformation de ceux-ci. Ce n'est que dans un deuxième temps que l'Entreprise de Rénovation Urbaine analyse l'information pour savoir si les interventions ont été réalisées ou non dans la direction indiquée par le PZCB. La territorialisation des investissements est ici plus informative que programmative.

De même que pour le programme intégré Las Cruces-San Bernardo, les investissements les plus importants sont ceux du secteur « Habitat ». Ils correspondent principalement à l'achat et à la viabilisation de terrains pour la réalisation de projets de rénovation urbaine, comme le Centre Commercial de San Victorino, le centre culturel espagnol à Las Aguas (photographie n°26) ou les projets de logements de San Bernardo, entre autres. La territorialisation des investissements dans le secteur de l'habitat est relativement bien articulée à celle des investissements dans le secteur de la mobilité et des espaces publics (parcs), qui sont des domaines essentiels pour rendre les territoires attractifs pour les promoteurs privés.

Photographie n°26 : Le centre culturel espagnol
Il s'agit d'un des principaux projets de rénovation urbaine d'initiative publique, piloté par l'Entreprise de Rénovation Urbaine, dans un secteur dégradé et sous-utilisé[151]. du quartier Las Aguas (*manzana 5*). La ERU a acquis l'ensemble des parcelles de l'îlot (5800m²) et les a revendu à l'Agence Espagnole de Coopération Internationale. Le gouvernement espagnol a investi près de 5,7 millions d'euros dans la construction de ce centre culturel moderne qui doit ouvrir ses portes courant 2011.
Cliché : Alice Beuf (2009)

151 Près de la moitié de l'îlot était occupé par des parkings privés.

Mais il est à remarquer la faiblesse des investissements dans les secteurs de l'intégration sociale et du développement économique (économie sociale en particulier) qui ne sont pas du tout articulés avec les investissements du premier groupe d'organismes. Dans ces conditions, le développement promu par le PZCB peut difficilement intégrer les habitants et les travailleurs pauvres du centre.

La fonction du District est celle d'un Etat facilitateur qui attire les investissements privés, en premier dans le secteur de la construction. En opposition aux discours véhiculés, ce modèle est orienté pour attirer des habitants de statut social moyen ou élevé en provenance d'autres secteurs de la ville, qui viendraient habiter à proximité de leur lieu d'emploi dans les nouveaux logements. Par ailleurs, la faiblesse de la capacité opérationnelle de la planification stratégique et la segmentation des investissements publics conduisent à renforcer, dans la mise en œuvre du plan, le rôle de la planification traditionnelle règlementaire ou normative.

En effet, le PZCB comporte une forte dimension normative, notamment avec la redéfinition des normes d'utilisation des sols dans le cadre rénové des Unités de Planification Zonales (UPZ). Pour les planificateurs bogotains, au niveau normatif, le centre est une « aire d'activité centrale » qui doit présenter une mixité d'usages et permettre la régulation des conflits qui dérivent des usages non compatibles. Mais à l'intérieur de cette « aire d'activité centrale », des vocations ont été attribuées aux différents secteurs qui la constituent dans le but de renforcer les activités existantes. L'ex-directrice de la Direction de la Rénovation urbaine du Secrétariat de Planification, chargée de la formulation du PZCB, nous a déclaré : « il y a des zones davantage entrepreunariales, d'autres plus résidentielles ou plus institutionnelles. A partir de l'existant, nous commençons à créer des vocations. Pour consolider la zone dans ses activités centrales, il faut renforcer l'existant et faire venir des services complémentaires ». La planification normative élaborée dans le PZCB définit ainsi un *zoning*, qui contribue à la reproduction de la fragmentation du centre en secteurs aux dynamiques socio-économiques cloisonnées.

La normativité urbaine est aussi le principal outil de la politique de conservation du patrimoine, basée sur la figure de la « déclaration des secteurs ou des biens d'intérêt culturel » et sur l'établissement d'un Plan Spécial de Patrimoine pour le périmètre du Centre Historique, c'est-à-dire pour La Candelaria (en cours de formulation). La déclaration d'intérêt culturel permet aux résidents d'un édifice, à condition qu'ils l'entretiennent, de bénéficier de certains avantages fiscaux. Le problème est que ce procédé permet de supprimer les maisons ou immeubles en mauvais état de conservation de la liste des biens d'intérêt culturel, au lieu d'encourager des projets de réhabilitation urbaine. Cette pratique demeure la règle dans le centre de Bogotá. Les représentants de l'association de défense du patrimoine architectural Corpopatrimonio nous ont

expliqué que c'est ainsi que de nombreuses maisons anciennes ont été démolies pour pouvoir construire à leur place, en toute légalité, des immeubles neufs ou des parkings (entretien n°67).

Pour les secteurs à caractère patrimonial ou non, la norme est créée sous de fortes pressions des intérêts privés. Toute norme peut être modifiée, comme l'atteste l'histoire des pratiques de collusion entre planification urbaine et secteur immobilier à Bogotá. S'il est difficile d'obtenir des informations sur ces questions délicates, on peut par exemple mentionner qu'un scandale de ce type entoure le départ de la dernière Secrétaire de la Planification du District, en 2011 : Maria Camila Uribe aurait autorisé la construction d'une tour de 25 étages à proximité du centre commercial Unicentro qui ne respecte pas la réglementation urbaine (*El Espectador*, « Pliego de cargos contra exsecretaria de Planeación por obras en Unicentro », 7 mars 2011 et note n°232). Par ailleurs, la réalisation de la norme n'est jamais garantie mais toujours dépendante de la réponse des investissements privés. Dans le centre, la norme n'est donc pas en capacité de créer un territoire socialement intégré et compétitif. Donner la priorité à la norme pour aménager le centre accentue les dynamiques spontanées déterminées par le fonctionnement du marché immobilier, et qui tendent vers le renforcement des ruptures socio-spatiales et la micro-fragmentation du centre.

Pour les raisons qui ont été analysées plus haut, il est possible d'affirmer que le PZCB présente une grande continuité avec les modalités antérieures de production de la centralité dans le centre de Bogotá. Dans certains secteurs dans lesquels la tendance au « désinvestissement » et à la dégradation s'est déjà inversée, les planificateurs cherchent à concentrer les investissements pour continuer à générer des plus-values importantes. Afin d'y parvenir, ils cherchent à produire des territoires attractifs pour le secteur privé grâce à des projets pour améliorer la mobilité et les espaces publics. Tant que ne sera pas attaquée de manière frontale la pauvreté des quartiers qui entourent cet hypercentre requalifié, produire des territoires attractifs suppose de poursuivre la stratégie de « récupération des bords du centre » pour créer des barrières qui mettent à distance les espaces marginalisés.

A.3. Les intérêts de la ville au risque de l'exclusion des habitants

Le PZCB prétend être un plan intégrateur, servant à améliorer la qualité de vie des actuels habitants du centre. L'article 8 définit comme un des objectifs principaux :

> « garantir que les premiers bénéficiaires d'accès au logement, éducation, santé et emploi dans le centre

> soient les actuels habitants, qui ont besoin d'être l'objet de programmes de relogement, car vivant dans des zones à hauts risques, dans des secteurs prévus pour des chantiers publics, dans des zones détériorées et/ou de faible niveau de qualité de vie, en mettant l'accent particulièrement sur les personnes âgées, les familles nombreuses, les personnes à faibles revenus, les personnes seules et les mères seules qui élèvent une famille ».

Si l'opération stratégique du centre a un impact sur la ville dans son ensemble, ce qui justifie la concentration des investissements en son sein, l'administration publique, selon le PZCB, doit offrir l'assurance aux résidents et travailleurs actuels du centre qu'ils vont être intégrés aux processus en cours, et en premier lieu, qu'ils vont pouvoir rester dans le centre. Mais malgré les garanties formelles, les organisations sociales de résidents et de travailleurs du centre relayent un vif sentiment de menace face aux évolutions impulsées. Globalement, on note un fort rejet du PZCB de la part de la communauté.

A.3.1. Un processus participatif controversé

La participation citoyenne a été un composant essentiel de l'élaboration du PZCB. Le Secrétariat de Planification du District, en charge de la formulation du plan, convoque la communauté et les organisations sociales à plusieurs audiences publiques, avant et après 2007, et organise des tables-rondes thématiques à base territoriale, par UPZ ou par arrondissement. La participation a été telle qu'au moment de l'élaboration du PZCB, une des audiences publiques a réuni plus de 1000 personnes, dans un théâtre, en 2005. Les tables-rondes thématiques regroupent quant à elles les leaders des organisations sociales et communautaires, des personnalités et des fonctionnaires techniques, et ont donné lieu à des travaux intéressants, mais qui n'ont que difficilement été relayés au niveau central pour être inclus dans la formulation des politiques urbaines. De plus, elles se sont multipliées dans tous les domaines et à toutes les échelles, ce qui a nuit à leur capacité à avoir une incidence sur la prise de décisions. Il existe aussi d'autres espaces de participation citoyenne où l'on a débattu du PZCB au niveau des quartiers, comme les JAC, les Assemblées d'Action Communale. Diverses associations se sont formées pour fédérer les revendications sociales : un Comité de Propriétaires du Centre, un Comité Interlocal de Conseillers[152], le Comité Civico-Populaire du Centre et le Comité Interlocal du Centre. Conjointement, ces comités dénoncent le fait que les audiences publiques sont de simples présentations du modèle du Plan Centre par les fonctionnaires, sans espace de discussion possible. Les résidents sentent qu'ils

152Les conseillers (*ediles*) sont les membres des Assemblées d'Action Local (JAL) qui représentent les 20 arrondissements de Bogotá. Les conseillers sont élus au suffrage populaire, et de ce fait, ils sont politisés.

n'ont d'autre choix que de donner leur aval aux projets.

> « Quand on parle à la communauté de participation, afin d'aider à concevoir les projets et les plans, en fait, les décisions centrales, tant économiques que sectorielles, comme celle du budget, ou ce que va être la politique du Plan Centre et son aménagement, ces décisions ont déjà été prises dans des cercles fermés et d'élite. (…) La communauté, sur la base de ressources déjà définies et d'un plan déjà décidé, doit contribuer à l'exécution de celui-ci. »
>
> *El Paso*, journal du Comité Interlocal du Centre, février 2008

Pour les deux comités, qui regroupent les résidents du centre de divers courants politiques[153], le PZCB a été adopté sans tenir compte de la participation citoyenne : il faut donc le suspendre. Les organisations sociales tiennent un discours radical qui critique « un modèle néolibéral qui veut que la communauté participe à l'exécution du Plan Centre afin qu'elle l'accepte sans résister », (*El Paso*, journal du Comité Interlocal du Centre, août 2009). Mais, alors que le Comité Interlocal est plus disposé à négocier avec l'administration, le Comité Civico-Populaire refuse tout dialogue avec l'administration sur la base du maintien en l'état du Plan Centre. Après la signature du décret du PZCB, les associations ont continué à être actives. Elles ont organisé un « Septimazo[154] social », une marche pour défendre les droits des habitants du centre. Pour le Comité Interlocal du Centre, les projets définis dans le cadre du PZCB vont complètement transformer les réalités sociales et territoriales du centre de Bogotá. Pour atténuer les impacts sociaux du plan, les membres de ce comité revendiquent des garanties de relogement dans le centre dans les cas d'expropriation. Ils défendent également le respect du patrimoine et le développement d'une politique d'habitat digne destinée en priorité aux actuels habitants du centre.

> « Notre proposition est entièrement conforme à la législation et essaye de faire respecter un minimum de justice dans ce processus, dans lequel se croisent une multitude d'intérêts qui prétendent nier les espaces vitaux à ceux qui ont toujours vécu dans le centre. Notre proposition est que nous appartenons tous au Plan Centre et que nous décidons tous».
>
> *Document de base*, Comité Interlocal du Centre

Le comité Comité Civico-Populaire exige en revanche des mesures fortes destinées en priorité à faire face aux problématiques sociales du centre : une Déclaration de l'Urgence Économique et Sociale du Centre pour canaliser des ressources du District et de la Nation, un appui aux réseaux et aux associations de micro-entreprises, une coordination interinstitutionnelle efficace pour une gestion systémique du centre dans laquelle l'Institut pour l'Économie Sociale aurait une place de choix et une table-ronde permanente pour instaurer un dialogue entre les organisations communautaires et les institutions. Ce comité propose aussi différentes actions pour limiter les

153Le Comité Interlocal est animé par une équipe de 30 personnes et reçoit environ 100 participants.
154Du nom de la promenade des vendredis soirs sur la Septième Avenue.

impacts sociaux de l'opération Centre proprement dite : information immédiate et transparente sur les processus en cours, justes indemnisations, recensements des propriétaires, « possédants » et locataires, gel des tarifs de services urbains (eau, électricité,...) pour éviter un éventuel reclassement de la strate socio-économique, politique d'emploi des habitants du centre dans le cadre des projets urbains. Pour ce comité, une politique intégrale à dimension socio-économique est nécessaire pour compléter la seule gestion sociale de l'opération.

Malgré le processus participatif, les résidents du centre se sentent exclus des prises de décisions qui affectent leur espace de vie. En dehors des comités de résidents, d'autres groupes de réflexion se forment, comme dans certaines paroisses quand les curés se sentent concernés par les évolutions de leur quartier. Fin 2008, nous avons assisté à des réunions de travail de ce type dans les locaux de l'église de Las Cruces, avec des laïcs de diverses trajectoires professionnelles. L'objectif était surtout d'échanger des informations en vue de mener des actions pour faire connaître et apprécier le quartier auprès des habitants, pour inventer des stratégies communautaires de lutte contre l'insécurité grandissante (actions collectives contre les bandes de délinquants connues de tous) et pour s'opposer aux projets impulsés par l'administration perçus comme destructeurs du tissu urbain et social. Mais ce type d'initiative « par le bas » n'a que peu d'impact. « Tout s'est décidé à Vancouver et il y a une connexion entre le PZCB et toute l'Amérique latine », nous a commenté un leader communautaire, ancien président de la JAC de La Candelaria, en se référant à la conférence ONU-Habitat de 1976 (entretien n°75). Cette réflexion reflète le sentiment largement répandu de la perte de contrôle du citoyen sur son espace de vie face aux intérêts étrangers : américains, mexicains, espagnols[155]. Dans le même entretien, le leader poursuit : « les gens sont très désinformés. Ils ne savent pas ce qui va se passer. Ils sont en attente. De plus, beaucoup de personnes ont quitté les espaces de participation parce que l'administration dit que la formulation des projets est maintenant terminée. Mais nous ne savons pas quelles parcelles vont être affectées ».

Le 29 août 2009, dans le cadre de la révision du POT, une audience publique organisée dans un grand hôtel du centre a rassemblé à nouveau plus d'un millier de personnes. Nous y avons constaté que les participants dénoncent le manque de dialogue et de concertation de la part de l'administration. A l'inverse, les fonctionnaires et consultants mettent l'accent sur les difficultés du processus participatif, dû au rejet *a priori* du PZCB par la communauté. Cette audience a essayé d'aller au-delà de la simple information en donnant la parole à des leaders sociaux, et en

155Une entreprise de Bilbao (IDOM) a réalisé une importante étude dans le cadre de la formulation du PZCB, avec un financement de la BID. Le gouvernement espagnol a également acheté le terrain du grand centre culturel à Las Aguas (photographie n°26). Le gouvernement mexicain a quant à lui investi dans le Centre Culturel García Marquez, sur la rue 10.

préconisant d'unifier les tables-rondes thématiques. Mais à la place d'un dialogue constructif, elle s'est transformée en un affrontement violent entre l'administration et les participants. Les audiences publiques deviennent des espaces d'expression des conflits entre une administration qui se contente de présenter les projets prévus, et la société civile, qui, ayant perdu toute confiance en l'administration et se sentant exclue de la prise de décision, porte ses revendications de manière si violente que l'administration ne peut les entendre.

Ce dialogue impossible entre l'administration et les habitants du centre s'explique par la tournure donnée au processus participatif, qui n'a pas permis de négocier sur les points clés qui affectent directement les habitants : le prix des indemnisations, la localisation des immeubles affectés par les projets… La présentation du plan en est restée à un niveau trop général, et donc abstrait pour les habitants. De plus, le rejet radical des résidents s'explique aussi par la manière violente avec laquelle l'administration est intervenue auparavant dans le centre. La mémoire collective de certaines opérations urbaines perçues comme de profondes injustices a créé des précédents qui, pour les organisations sociales, ne doivent absolument pas être reproduits. Cet aspect est très net par exemple pour les premières expulsions liées à la construction de l'Avenue Comuneros, dans les années 2003-2004, évoquées par les résidents des quartiers environnants sur le mode traumatique. L'administration n'a pas encore réussi à adopter une posture qui permette d'éviter que ce type de processus ne se répète. Face à ces difficultés, est créée la Veeduría Ciudadana Para el Plan Centro (Association de Contrôle Social pour le Centre de Bogotá)[156], qui « émerge de la nécessité d'intervenir dans le développement des projets du PZCB pour contribuer à la protection des droits des résidents historiques du centre » (Veeduría Ciudadana Para el Plan Centro de Bogotá, 2009, p.5). Une des premières actions de cette organisation est la réalisation d'une enquête sur la connaissance et la perception du PZCB auprès de 275 habitants du centre. Il ressort que seulement un tiers des personnes interrogées ont entendu parler du plan, et que les personnes de strate 1 en ont une meilleure connaissance, acquise par voie orale. La principale recommandation de l'organisation est donc de mettre en place une politique d'information massive sur le PZCB. L'autre conclusion qui ressort de l'enquête est le manque de confiance des citoyens envers les politiques de relogement. Pour cela, l'organisation demande une politique plus concrète d'inclusion sociale pour garantir la permanence des habitants historiques dans le centre et le passage à un modèle de participation dans la prise de décision, et non seulement informative.

156La veeduría est un mécanisme de participation citoyenne et de contrôle social de la gestion publique, défini dans la constitution nationale et réglementé par la loi 850 de 2003.

A.3.2. Valorisation et exclusion

La perception dominante dans le cadre des mobilisations populaires est la peur que le PZCB n'oblige les résidents actuels à quitter le centre. Dans les secteurs populaires, on observe une assimilation du Plan Centre à une stratégie globale de déplacement des habitants vers la périphérie :

> « Le Plan de Zonal du Centre définit le fait que les habitants traditionnels du centre doivent se déplacer à la périphérie de Bogotá pour laisser la place à des magasins et satisfaire les intérêts économiques nationaux et internationaux.»
>
> *El Paso*, février 2008.

Cette vision se base sur les conséquences du processus de valorisation immobilière due à la rénovation urbaine. Elle met l'accent sur les probables augmentations de l'impôt foncier et du prix des services et charges collectives, dont les tarifs sont déterminés par la strate économique à laquelle appartient chaque îlot. Comme la strate est définie par la qualité de l'environnement urbain, les organisations sociales alertent sur le fait que la rénovation urbaine de certains édifices conduira à une augmentation de strate des îlots et des quartiers dans leur ensemble et par conséquence des tarifs pour tous les habitants. Ce processus amènerait les familles à faibles revenus à abandonner leurs résidences. En effet, à Bogotá les familles de strate 1 et 2 dépensent en moyenne 10% de leurs revenus pour l'approvisionnement en eau, le ramassage des déchets, l'évacuation des eaux usées et l'électricité. La stratification économique serait paradoxalement un instrument qui accélérerait le processus de gentrification, au lieu de contribuer à l'équité sociale et territoriale qui est son objectif initial. De plus, selon l'organisation *iniciapopular*, liée au Comite Interlocal, et qui tient un blog :

> «L'article 7, dans les objectifs du «Plan Centre», donne la priorité à l'investissement dans la rénovation et la mise en conformité des réseaux de services publics, ce qui élèvera les prix fonciers, les tarifs des services publics et des charges collectives, les impôts locaux et privatisera les alentours (construction de centres commerciaux). Par la voie tarifaire, sera exclu celui qui ne pourra pas payer tous ces coûts élevés, sans mentionner d'autres impôts qui augmenteront et verront le jour».

L'administration donne-t-elle des garanties afin que ce scénario ne se produise pas? Si elle est consciente du problème, comme nous avons pu le constater lors de la Commission Intersectorielle d'Opérations Stratégiques du 10 juillet 2009, jusqu'à présent, aucune décision n'a été prise dans ce sens. Le gel de l'impôt foncier, une revendication populaire, ne figure pas dans l'agenda politique. Pire encore, il y des signes qui montrent le contraire, c'est à dire l'évolution

vers un espace exclusif où les habitants à faibles revenus n'auraient pas leur place.

En premier lieu, les propriétaires des maisons déclarées d'intérêt culturel (nombreuses dans le centre) se sentent menacés par la perte de certains avantages acquis, qui jouaient leur rôle dans l'entretien du patrimoine de la ville. En effet, il y a dix ans, ils avaient réussi à ne pas payer l'impôt foncier exigé par le District ; de plus, les îlots sont assimilés à la strate 1, ce qui réduit le prix des services et charges collectives. Or, en 2003, le District a décrété qu'ils paieraient désormais 55% de l'impôt foncier. Et aujourd'hui, les incitations fiscales pour que les particuliers entretiennent leurs maisons d'intérêt culturel sont remises en question. Cette situation obligerait les propriétaires de faibles revenus à vendre leur bien, ne pouvant en payer l'entretien.

En deuxième lieu, on observe un processus de détérioration de l'éducation publique, ce qui rend l'accès aux services basiques encore plus difficile pour les personnes à faibles revenus. Les collèges publics Camilo Torres, Panamericano, La Concordia y Agustín Tocaballero se réorientent vers une éducation technique et tissent des liens solides avec les universités privées du centre. La session de l'après-midi a été fermée au collège Camilo Torres, l'un des meilleurs collèges du centre, qui comptait 5000 élèves il y a dix ans et n'en compte aujourd'hui plus que 500. Le nombre de professeurs dans le centre a aussi diminué. Ces évolutions ont donné lieu à une forte résistance de la part des associations de parents d'élèves, qui a culminé avec l'occupation du collège Camilo Torres en 2006 pour dénoncer les transformations de l'éducation publique dans le centre (entretien n°74).

Les organisations sociales critiquent aussi vivement le projet « Ciudad Salud » formulé en 2002 dans le POT. Il s'agit d'une grande opération de mise à niveau et de rachat par de grands groupes privés des hôpitaux publics du centre dans le but de développer un tourisme sanitaire à l'échelle internationale. Défini comme un des « nœuds d'articulation » par le PZCB, « Ciudad Salud » est situé au sud du périmètre du Plan Centre et a comme objectif de « chercher à profiter de la capacité des hôpitaux les plus importants de Colombie, situés sur l'axe de la 1ere Avenue : Cancerológico, Samaritana, Santa Clara, Dermatólico, Misericordia, San José, San Rafael, Materno, et bien sûr l'hôpital San Juan de Dios de la Hortua. De la sorte, dans la zone se construiraient un complexe hôtelier et des ensembles résidentiels qui permettraient la rénovation urbaine du secteur » (site internet du Conseil de Bogotá). Ce projet est dénoncé car il priverait les citoyens de classe moyenne et basse d'une offre hospitalière de qualité. Le symbole de cette lutte est l'hôpital San Juan de Dios, un important hôpital universitaire de Bogotá qui possède une des meilleures infrastructures en Amérique latine, mais qui a été fermé en 1999 pour des raisons financières. A l'époque, sa fermeture a été perçue comme une tragédie par nombre de ses

employés, qui sont restés dans l'hôpital, opposant une résistance à la fermeture définitive. L'hôpital San Juan de Dios recevait la population à faibles revenus des environs et disposait même d'un centre d'accueil temporaire pour les habitants de la rue, qui n'existe plus. Une mobilisation populaire, la campagne « San Juan de Todos », a essayé les années suivantes de rouvrir l'hôpital, en vain. C'est aussi en raison de ce fait que la transformation de cet hôpital en centre de santé privé pour touristes internationaux est perçue comme une marque très forte d'élitisation du centre et d'exclusion de ses habitants actuels.

Dans le cadre d'un entretien qu'il nous a consacré, un fonctionnaire chargé du suivi du PZCB a mis l'accent sur le fait que légalement la vocation du District n'est pas de gérer les services de santé, laissé à la charge du secteur privé, mais de rendre possible leur activité grâce à des investissements publics qui recherchent une meilleure articulation entre l'aéroport, l'axe de la Rue 26 où sont situés les hôtels de luxe qui seraient investis par les touristes sanitaires et le centre où se trouve l'infrastructure hospitalière. Dans la mesure où le District n'est pas responsable du fonctionnement du système de santé colombien, décidé au niveau national, sa mission n'est pas d'assurer l'offre de service mais le développement des activités économiques (entretien n°21). Néanmoins, le sentiment d'injustice perçu par les citoyens provient du changement historique et symbolique des fonctions et du statut des hôpitaux du centre, desquels ils se sentent exclus, alors qu'ils représentaient beaucoup pour eux auparavant (beaucoup sont nés ici, etc.…). Et de manière plus précise, les organisations sociales dénoncent le fait que cette politique soit menée sans tenir compte des impacts sociaux que peut avoir le projet de rénovation urbaine de Ciudad Salud sur les populations pauvres des quartiers voisins, Las Cruces et San Bernardo essentiellement. Ce dernier point relève en revanche de la compétence directe du District. Lors d'une audience publique organisée en janvier 2011 par un conseiller de Bogotá[157], le projet de Ciudad Salud a été dénoncé en ce qu'il conduirait à la démolition de 6750 logements de strates 2 et 3 dans le but de construire 10000 logements neufs, mais d'un standing supérieur et d'un prix inabordable pour les actuels résidents de la zone.

Finalement, les résidents du centre interrogés mentionnent une augmentation des problèmes d'insécurité, liés selon eux aux stratégies immobilières de rénovation du centre. Bien que cette question soit très délicate dans le contexte colombien en raison de l'existence du paramilitarisme, un leader communautaire nous a livré sa vision sur le sujet (entretien n°74) :

> « Les zones qui se détériorent coïncident avec les terrains qui font l'objet de spéculation immobilière. Pour augmenter la rentabilité des projets immobiliers, l'insécurité est instrumentalisée dans certains secteurs. Dans le but d'accélérer la transformation d'îlots entiers, une maison est achetée puis démolie,

157Cf. *El Espectador*, 27 janvier 2011, « Denuncian presuntas irregularidades en proyecto urbanístico de Bogotá ».

> ce qui provoque l'arrivée d'habitants de la rue ou de vendeurs de drogue qui viennent s'installer dans les ruines. Tout le secteur entre alors dans un processus de détérioration. Après un certain temps, les îlots entiers peuvent être achetés à des prix très bas pour construire de grands immeubles, après avoir expulsé les personnes socialement indésirables ».

Si ce type de mécanisme n'a pas été confirmé, il n'en demeure pas moins que la problématique de l'insécurité est particulièrement aiguë dans les secteurs prévus pour la rénovation urbaine. Par exemple, dans le cadre de la construction de l'Avenue Comuneros, une forte augmentation de l'insécurité est liée à l'installation de trafiquants de drogues dans les immeubles semi-détruits laissés en l'état pendant plusieurs années. Le retard pris dans les travaux dégrade de manière manifeste la qualité de vie des habitants des quartiers voisins. D'après les entretiens que nous avons menés dans ces quartiers, ces problèmes sont très sensibles, mais ne sont pas relayés par la presse (entretiens n°70, n°71). Plusieurs leaders communautaires ont été ou sont menacés et font l'objet de mesures spéciales de protection. Certains d'entre eux avaient dénoncé des cas de corruption de policiers municipaux qui n'intervenaient pas contre des bandes de délinquants connues de tous. A travers nos échanges avec les habitants de ces quartiers, nous avons également pu discerner l'existence d'un contrôle exercé par des groupes paramilitaires sur une grande partie du centre, bien au delà des zones de prostitution où la présence de réseaux mafieux est largement connue, et notamment dans les secteurs commerciaux ou de rénovation urbaine. Un leader du Comité Interlocal du Centre résume une opinion paradoxale, mais partagée : «Le PZCB génère la dégradation du centre ville. On observe une *cartouchisation* du centre et la prolifération de points de trafic de drogue. Nous avons besoin de plus de volonté politique » (entretien n°74). Plusieurs « centres » coexistent dans le centre de Bogotá.

A.3.3. Expulsions et relogements : quelle gestion sociale ?

Si les organisations sociales expriment la peur que la valorisation du centre conduise au déplacement des résidents à faibles revenus, l'exécution du PZCB entraîne nécessairement l'expulsion de certaines personnes qui habitent les secteurs affectés par les chantiers et dans les zones à hauts risques naturels[158] et leur relogement. Ces procédés, qui utilisent des instruments tel que l'expropriation par voie administrative, font partie de la gestion normale d'une métropole comme Bogotá. « Nous ne pouvons pas tolérer que des gens empêchent le développement de la

158Les parties les plus hautes de la UPZ Lourdes sont sujettes au risque de glissement de terrain et sont prises en charge par la Direction de la Prévention et de la Gestion des Crises.

ville », nous a confié une fonctionnaire chargée de l'élaboration et de l'exécution du PZCB (entretien n°32), en se référant aux habitants des secteurs prévus pour des projets à caractère métropolitain (Avenue Comuneros, site propre de Transmilenio sur la Dixième Avenue). Ceci est vrai. Cependant, il est nécessaire que l'administration reconnaisse la complexité de la problématique du relogement et développe des stratégies pour atténuer les impacts sociaux, culturels, économiques, sanitaires et psychologiques des familles affectées. Nous nous concentrerons sur l'étude du cas de l'Avenue Comuneros, afin d'analyser quels sont les bénéfices du plan de gestion sociale adopté, comme l'exige la loi depuis 1993, pour faire respecter les droits des citoyens dans le processus de relogement.

Dans sa conception, le plan de gestion sociale[159] identifie des objectifs qui manifestent une compréhension globale du thème du relogement, englobant la réduction des impacts, l'aide au retour à une activité économique pour les nombreuses personnes travaillant à domicile, l'assistance sociale et juridique ainsi que l'information en temps voulu. Un système de compensation est mis en place pour les propriétaires, les locataires et les « possédants ». Les terrains sont achetés en fonction des estimations de leur prix commercial et les propriétaires ont pu demander un relogement ou bien l'argent de la vente de leur maison. Les locataires quant à eux ont bénéficié d'une prime pour la nuisance occasionnée par le déménagement. Un Centre de Réunion, Rencontre et Accueil (Comité CREA) a été créé afin de gérer ces sujets avec les communautés affectées. D'après une fonctionnaire de l'IDU chargée de la gestion sociale du projet de l'Avenue Comuneros, l'attitude de la communauté a évolué au-fur-et-à-mesure des débats qui y ont lieu : de très passives et seulement préoccupées par leurs intérêts personnels, les personnes affectées sont aujourd'hui plus décidées à revendiquer leurs droits et à penser de manière collective. Pour autant, les thèmes sociaux et environnementaux ont été gagnés au compte goutte, selon le témoignage de cette même fonctionnaire. La vision des ingénieurs reste prédominante, ces derniers pensant que « les travaux doivent être faits coûte que coûte », sans se soucier de l'impact sur le voisinage (entretien n°16). L'absence de suivi rigoureux du processus de relogement corrobore cette dimension. Le rapport d'évaluation ex post du projet Comuneros prend seulement en compte les dernières familles expulsées, après 2007, pour lesquelles il présente des résultats satisfaisants. Le service de gestion sociale de l'IDU reconnaît qu'il a perdu la trace des familles expulsées en 2003 et 2004, qui sont la grande majorité. Des fonctionnaires de l'IDU nous ont également confessé l'existence d'irrégularités dans le processus d'achats des terrains. Un entretien réalisé avec une personne affectée par la construction de l'avenue nous

159DESARROLLO A ESCALA HUMANA LTDA. / IDU (2002), *Recensement de la population, diagnostic socioéconomique et conception du plan de gestion sociale pour les unités sociales situées sur les terrains destinés à la construction de l'Avenue Comuneros (10è Avenue - Avenue Circunvalar).*

confirme que l'administration n'agit pas toujours de manière transparente, ce qui génère une accumulation de situations vécues comme des injustices (entretien n°86). Nous le transcrivons ci-après dans son intégralité :

> « Nous avions une maison qui ne donnait pas directement sur l'Avenue Comuneros, mais était située deux maisons en retrait. Nous étions propriétaires depuis 25 ans. Notre maison possédait six chambres, trois cuisines et trois salles de bains pour un total de 148 m2. Nous habitions là avec nos quatre enfants. Il y a deux ans, la première fois que les ingénieurs des travaux sont venus, ils nous ont dit « il ne va rien arriver à votre maison ». Mais quand les travaux ont commencé, ce fut comme un bombardement pour cette vieille maison en adobe, elle a commencé à s'abîmer, et des fissures sont apparues. Mais nous n'avons pas fait de réclamation auprès des ingénieurs car nous avions confiance en eux. Ils ont commencé à être préoccupés pour nous quand le toit et les murs se sont effondrés, il y a un an. Ensuite ils ont commencé à arranger la maison et ils ont construit un mur dans le patio pour éviter que les voleurs ne pénètrent dans la maison. Après, nous sommes allés pour le temps des travaux dans un appartement en **l**ocation loué par l'IDU. Mais à la fin de cette période, nous n'avons pas pu retourner dans notre maison, car elle fut déclarée à hauts risques. L'IDU nous a dit que si nous n'étions pas d'accord avec la décision de nous reloger dans un appartement temporaire, ils allaient nous expulser. Le nouvel appartement ne nous plaît pas parce qu'il est plus loin du collège que notre maison (4 îlots au lieu de 1), mais nous n'avons pas eu le choix. Cela fait maintenant dix mois que nous vivons ici. C'est deux fois plus petit que notre maison. En plus, nous avons des problèmes avec l'appartement parce que l'IDU a pris du retard pour payer le loyer et le propriétaire nous met la pression avec ça. Il n'y a pas de contrat de location avec l'IDU. Il faut aller supplier pour tout, tout le monde nous connaît là-bas, à l'IDU.
>
> L'IDU voulait acheter tout l'îlot où est située notre maison. Mais sur d'autres parcelles, ils ont eu beaucoup de problèmes de succession, de saisie immobilière[160], de paiement aux entreprises d'énergie et d'eau, et au final, avec des squatteurs**.** L'IDU a donc décidé de retarder l'achat de l'îlot, et pendant ce temps là, d'acheter notre maison car nous avions tout en règle. Mais nous ne savons pas quand ils vont l'acheter. Je suis allé a l'IDU afin d'avoir plus de renseignements. Une connaissance qui travaille là-bas m'a aidé à trouver une résolution avec une liste officielle des maisons qui vont être achetées. Dans cette liste figure notre maison. Mais nous n'avons reçu aucune lettre personnelle pour nous en aviser. Nous voulons un logement digne, mais nous ne savons pas ce qui va se passer, s'ils vont nous reloger dans une autre maison, (ce que nous préfèrerions, mais cela dépend de l'endroit et du type de maison), ou bien s'ils vont nous donner l'argent de la vente de la maison, combien et quand ils vont nous donner. Nous savons que constitutionnellement, nous avons le droit à un logement digne.
>
> La construction de l'Avenue Comuneros est un désastre prémédité. Ils ont dû expulser beaucoup de personnes. Parfois, il y avait plusieurs familles au même endroit, jusqu'à 6 ou 7 familles qui louaient dans la même maison. Avec les 3 millions de pesos (1000 euros) qu'ils ont donnés en moyenne - de prime pour les locataires - les gens pensaient qu'ils allaient acheter une maison. Nos voisins sont allés chercher à acheter à Bosa (arrondissement pauvre de la périphérie sud), mais ils ont dépensé tout

160En Colombie, il y a de nombreuses saisies immobilières qui concernent les biens appartenant à des narcotrafiquants ou autres maffieux, une fois ceux-ci condamnés par la justice.

> l'argent et ils sont revenus là ou ils connaissaient, à Las Cruces, pour augmenter le nombre d'*inquilinatos* du quartier. La misère est maintenant pire encore. Quand on va chercher une maison dans un autre quartier, on se sent stigmatisé parce qu'on est de Las Cruces. Nous sommes des « personnes à haut risque ».»

Ce témoignage manifeste les nombreuses failles de la gestion sociale du projet. En sont directement affectées les personnes socialement fragiles et peu enclines à s'organiser pour porter plainte contre l'administration, comme cela se passe plus fréquemment dans les quartiers nantis.

En plus de ces aspects, la communauté dénonce les prix très bas auxquels ont été achetées les maisons par l'IDU, en moyenne à 250000 pesos le m² de terrain construit (90 euros). A ce prix, une maison de ce quartier dégradé a été achetée entre 10 et 20 millions de pesos en 2007, ce qui est très peu pour trouver un nouveau logement et oblige presque obligatoirement les familles à aller chercher en périphérie, où, à ce prix, il est seulement possible d'acheter un logement social (appartement ou petite maison). Ces prix sont très en-deçà de ceux prévus dans les projets immobiliers du centre. En 2006, les prix les plus bas de ces derniers sont en effet estimés à 52 millions (environ 20000 euros) dans le même secteur de Comuneros (voir tableau 13). Cette distorsion entre les indemnités reçues suite aux expropriations et les prix du marché, renforcées par la prodigieuse augmentation des prix fonciers dans l'ensemble de la ville de Bogotá depuis 2004, remet en question la capacité de l'administration à « garantir que les premiers bénéficiaires d'accès au logement du centre soient les habitants actuels ».

Un autre plan de gestion sociale important dans le centre est celui dirigé par l'Institut pour l'Économie Sociale (IPES, du Secrétariat de Développement Économique). Il concerne les vendeurs ambulants délogés par les travaux de récupération de l'espace public[161] (Place San Victorino, Place d'Espagne…). S'il existe des expériences constructives, comme l'organisation des vendeurs informels de la Place d'Espagne qui a débouché sur la construction d'un petit centre commercial géré par l'organisation des vendeurs sur leur ancien lieu de travail, les organisations sociales critiquent l'absence d'une politique intégrale pour assurer un emploi à ces personnes. Généralement, le Fond de Vente Ambulante reloge les vendeurs informels dans des marchés formels subventionnés par la mairie ou bien leur trouve un travail, dans le cadre de Mission Bogotá[162]. Mais cette solution n'est pas suffisante pour qu'en bénéficient tous les vendeurs informels de manière durable. En se référant aux fonctionnaires du District, un membre du Comité Interlocal nous a confessé : « Eux, ils voient qu'il y a une compensation et ne considèrent pas l'habitant comme un acteur central, ils ne se préoccupent pas de la façon dont les gens

161Une étude de référence sur la question décrit « une guerre pour l'espace public » (Donovan, 2004).

162Le Projet Mission Bogotá, créé en 1998, permet aux personnes souffrant de processus d'exclusion d'être guide citoyens, orienteur institutionnel ou de mobilité.

s'incorporent au développement, et de comment les gens peuvent aussi gagner avec le Plan Centre ».

Photographie n°27 : La *Manzana 22*.
Il s'agit d'une opération du District pour reloger des vendeurs ambulants, qui doivent à nouveau être déplacés parce que le Centre Comercial International de Gros de San Victorino va se construire en ce lieu.
Cliché : Alice Beuf (2008).

Cette affirmation montre bien l'intense conflit qui existe dans le centre entre la communauté et l'administration, et ce, malgré les efforts de cette dernière pour nouer un dialogue, principalement dans le cadre des audiences publiques, et pour chercher des mécanismes pour que les habitants et les travailleurs pauvres restent dans le centre. Les modalités d'exécution du PZCB ne permettent pas encore de garantir qu'il n'y ait pas d'exclusion, ce qui légitime la contestation sociale. Le conflit social qui existe dans le centre de Bogotá ne pourra se résoudre que lorsque l'administration offrira les garanties demandées par les organisations sociales : en premier lieu une réelle justice compensatoire face aux impacts sociaux de la rénovation urbaine, en second lieu, une procédure de concertation véritable dans le cadre de la participation, et, enfin, la mise en œuvre de projets urbains à destination des habitants et travailleurs actuels, et non pas comme c'est le cas aujourd'hui, à destination des ménages que les constructeurs en alliance avec l'administration cherchent à attirer dans le centre. La territorialisation des politiques urbaines a donc paradoxalement renforcé la modalité traditionnelle d'articulation entre les objectifs économiques et sociaux : la séparation, voire la mise à distance des espaces aux réalités territoriales différenciées et aux logiques d'intervention distinctes, logiques d'intervention qui ont historiquement contribué au creusement de la micro-fragmentation à l'œuvre dans le centre de Bogotá.

Les nouveaux mécanismes qui se construisent dans le cadre du POT et des opérations stratégiques sont censés associer la dimension sociale aux politiques urbaines menées au nom de la compétitivité. Dans le centre, ces nouvelles formes de régulation sont restées circonscrites à

certains projets urbains ponctuels porteurs de nouvelles exigences, mais qui ne peuvent à eux seuls répondre aux objectifs globaux de l'opération d'intégration et d'équité socio-territoriale. L'Opération Stratégique Centre constitue la première expérience en ce domaine. Les autres opérations stratégiques, adoptées postérieurement, présentent-elles les mêmes caractéristiques ou bien témoignent-elles d'un processus d'approfondissement et de consolidation des mécanismes de régulation?

B. Retours d'expérience. L'action publique dans le cadre des opérations stratégiques

B.1. Les tensions de l'action publique

L'analyse de l'Opération Stratégique Centre rend compte des diverses modalités d'intervention de l'Etat visant la transformation du territoire et la production d'une centralité projetée au niveau international. Le rôle de l'Etat en matière d'urbanisme présente une tension fondamentale, susceptible d'interprétations divergentes, entre une fonction de facilitateur des investissements privés (fonction préconisée par le modèle néolibéral mis en œuvre à l'échelle nationale) et une fonction de régulation, que le nouveau modèle de planification cherche à renforcer, à travers la loi 388 de 1997 qui définit des instruments d'intervention dans un marché régi par les logiques néolibérales, et à travers le POT de Bogotá.

L'exécution des opérations stratégiques est dévolue en grande partie au secteur privé, dont les investissements, par exemple, sont censés représenter près des trois-quarts des investissements totaux à réaliser dans le cadre de l'opération Centre. Dans ces conditions, l'Etat se charge de rendre les territoires « adéquats » à l'arrivée des investissements privés. « Adéquats » plus qu'« attractifs » comme dans les pays du Nord, tant l'administration est consciente de la vétusté générale des infrastructures et de l'irrationalité de l'aménagement urbain dans la majeure partie des espaces qui doivent être transformés. Cette stratégie, qui requiert une coordination interinstitutionnelle et un certain niveau de territorialisation des investissements, se décline sous diverses formes : interventions sur la voirie (connectivité, ampliation, ouverture de nouveaux axes) et les espaces publics, adéquation des réseaux aux nouveaux besoins, récupération de la sécurité, génération de sol par acquisition de parcelles, urbanisation et constitution de grands

blocs de terrains qui seront revendus à des constructeurs privés (mission de Metrovivienda et de l'Entreprise de Rénovation Urbaine ERU). Stratégie prédominante pour exécuter la politique de compétitivité du District, elle reste néanmoins insuffisante, tant au regard des objectifs mêmes de compétitivité comme des objectifs de nature sociale et environnementale. Il a en effet été démontré dans le cas de l'opération Centre que l'opération de rénovation urbaine du quartier Santa Inés et de la construction du Parc Tercer Milenio, fort couteuse pour le contribuable, a eu très peu d'impact en matière d'investissements privés dans la zone d'influence (Jaramillo, 2007). La seule action urbanistique ne suffit pas pour impulser de nouvelles dynamiques dans des territoires marqués par des processus avancés de dégradation physique, économique et sociale. C'est pourquoi, la dimension socio-économique des opérations stratégiques, par-delà la seule approche urbanistique et architecturale, a été réaffirmée lors de la révision du POT en 2003.

Préconiser l'élaboration d'une vision et la construction d'une « action intégrale » pour un territoire à partir d'un large consensus, relève d'un autre type d'action publique, régulatrice et non plus seulement facilitatrice. Il s'agit de conduire, de diriger le développement urbain pour garantir des niveaux minimums d'équité et de durabilité qui rendent plus supportables les injustices spatiales (Lungo, 2005, p.54).

Cette dimension, tant vantée dans les plans et documents techniques, s'avère beaucoup plus difficile à mettre en œuvre au niveau local. En premier lieu, parce que de nombreux acteurs, à commencer par les décideurs et politiques, ne se sont pas réappropriés les nouveaux enjeux induits au niveau territorial, du fait de leur incompréhension ou par refus idéologique. En deuxième lieu, parce que l'institutionnalisation requise pour développer cette approche fait cruellement défaut.

En effet, les opérations stratégiques ne sont pas pilotées, mais seulement suivies par un organisme du District : l'Entreprise de Rénovation Urbaine pour l'Opération Centre, Metrovivienda pour l'Opération Usme, le Secrétariat de Planification du District pour l'Opération Nord. La capacité de ces organismes à avoir une incidence sur l'exécution des opérations est variable, comme nous le montrerons ci-après. Le pilotage des opérations en tant que tel est en fait censé être assuré par la Commission Intersectorielle des Opérations Stratégiques qui se réunit périodiquement. Notre participation à la commission du 10 juillet 2009 nous a permis d'observer comment le travail interinstitutionnel en reste à un niveau surtout informatif, comme l'atteste la présentation de la ERU qui recense les investissements publics réalisés dans le centre (voir *infra*). La commission intersectorielle peut permettre d'identifier certaines contradictions entre les interventions menées par divers organismes sur un même territoire. Mais elle ne constitue pas un

espace où s'élaborent des stratégies d'action coordonnées pour bâtir une approche intégrale pour les territoires. D'ailleurs, le Secrétariat des Finances du District n'y siège pas, ce qui prive au final la commission d'une réelle capacité de pilotage. En l'absence d'une autorité commandant et gérant la réalisation des projets urbains, à l'image de la maîtrise d'ouvrage en France, la fonction régulatrice de l'action publique dans le cadre des opérations stratégiques s'exerce principalement à travers deux instruments.

D'une part, l'émission de la normativité urbaine dans le cadre de la formulation des UPZ. L'adoption des Plans zonaux doit coïncider avec la formulation des UPZ, comme dans le cas du PZCB qui a été accompagné de l'émission des six UPZ du centre (91, 92, 93, 94, 95, 101). De même, le périmètre de la principale opération en cours de formulation (Fontibón-Aéroport-Engativá) n'a pas été réglementé par UPZ, en attentant l'adoption du plan zonal qui doit donner les grandes orientations d'aménagement dans l'aire d'influence de l'aéroport.

Néanmoins, cette situation où l'urbanisme réglementaire se fonde sur un projet territorial n'est pas systématique. D'autres opérations à l'étude ont déjà été réglementées avant la formulation du plan zonal. C'est le cas de l'opération « Anneau de l'Innovation » dont le périmètre regroupe des espaces industriels anciens en processus incomplet de reconversion (industries lourdes, terminal pétrolier), des équipements de haut impact (prison), des quartiers résidentiels aisés, des centres de recherche et de tertiaire supérieur : un territoire complexe traversé par de multiples intérêts et dont l'élaboration du plan zonal requiert un ample débat public. Or, comme dans d'autres parties de l'espace urbain, la formulation des UPZ y a déjà été réalisée de manière technique[163], insuffisamment associée à des processus de participation.

D'autre part, l'opérationnalité des opérations stratégiques dépend de l'adoption de plans partiels, qui permettent de concrétiser les grandes orientations des plans zonaux dans l'aménagement d'espaces plus circonscrits (voir note n°150). D'initiative publique ou privée, les plans partiels engagent les propriétaires fonciers et promoteurs immobiliers sur la base d'un projet urbain, associant design urbain, gestion foncière et stratégie financière. Leur grand intérêt est d'introduire des critères d'équité dans la production des espaces urbains. Grâce au mécanisme de répartition équitable des charges et des bénéfices, les plans partiels fixent les charges que doivent rétribuer les promoteurs à la collectivité. Ce faisant, il s'agit de rompre avec le développement parcelle par parcelle, modèle selon lequel les promoteurs retiraient tous les bénéfices des opérations

163Dans le cadre de la révision du POT, les UPZ sont contestées en raison de leur caractère trop rigide : elles seraient difficilement modifiables pour les adapter aux nouvelles orientations du modèle territorial. Les planificateurs souhaiteraient les remplacer par des « fiches normatives » supposées plus flexibles, mais dont il est encore difficile d'évaluer la pertinence. Cf. *El Espectador*, 20 janvier 2011, « Maria Camila Uribe y su propuesta de repensar las zonas de la ciudad ».

immobilières et le District en assumait tous les coûts – et les surcoûts liés à la mise en conformité a posteriori des réseaux, espaces publics et équipements collectifs. Les plans partiels sont donc des instruments de planification opérationnelle qui doivent être approuvés par le Secrétariat de Planification du District sur la base de leur adequation aux plans zonaux et au POT. Leur vertu est aussi leur faiblesse, dans la mesure où leur approbation peut s'étendre dans le temps, beaucoup trop au regard des investisseurs qui cherchent à garantir la rotation de leur capital. Malgré les différentes critiques et attaques en provenance des constructeurs, des secteurs politiques de droite et du gouvernement national[164], les plans partiels demeurent le principal instrument de transformation des territoires, piloté par le secteur public et introduisant des mécanismes de régulation dans la production des espaces urbains.

Cependant, ce qui est produit par les plans partiels ne répond pas nécessairement à des objectifs d'équité sociale et territoriale. Il n'existe pas de mécanismes pour prioriser l'adoption de plans partiels de rénovation urbaine d'initiative publique dans les secteurs urbains confrontés aux situations les plus aigues de dégradation physique, sociale et économique. De plus, la plupart des plans partiels dans l'opération Centre sont d'initiative privée et appuient des développements immobiliers destinés aux classes moyennes et aisées. Dans les zones d'expansion planifiées par les opérations stratégiques (Nuevo Usme et Nord), tout développement immobilier doit être inclus dans un plan partiel, ce qui pourrait favoriser la mise en œuvre d'une politique d'équité plus volontariste si les plans partiels étaient soumis à ce type de critères pour être approuvés. Nous analyserons ainsi ci-après le rôle des plans partiels dans la production de logements sociaux dans les deux opérations stratégiques d'Usme et du Nord.

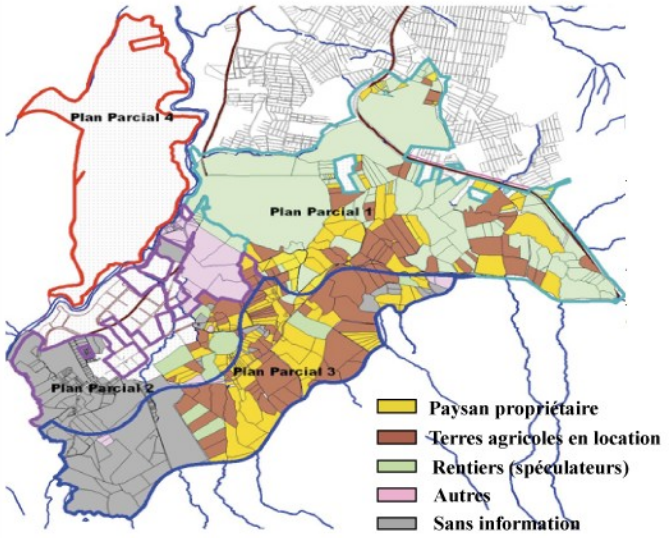
Dans cette configuration, l'action publique répond à des logiques contradictoires – facilitation des investissements privés ou régulation des processus urbains – mais cependant dominées par la recherche de la rentabilité des projets. Les opérations stratégiques sont fondées sur les principes d'une justice structurelle « par le haut » qui légitime la sélectivité des espaces au nom des bénéfices générés pour l'ensemble de la ville : selon le modèle néolibéral, il s'agit de la recherche de l'efficacité économique, censée se transformer en justice sociale par la participation du plus grand nombre aux fruits de la croissance économique. Comment s'effectuent dans ce cadre les arbitrages entre les objectifs de compétitivité et d'équité? Au regard de l'importance accordée à la consolidation de la compétitivité, il s'agit de se demander si les opérations stratégiques sont porteuses de justice socio-spatiale, de quelles formes de justice, à quel niveau et dans quelle mesure.

164Cf. *El Espectador*, 5 octobre 2008, « Suspensión temporal de los planes parciales ».

Encadré n°1 :
L'opération Nuevo Usme, pour une alternative à l'urbanisation informelle

Autour du noyau villageois d'Usme, l'extrême sud de la ville est un espace complexe, toujours profondément marqué par la ruralité, mais soumis à d'intenses pressions dues à la spéculation foncière exercée par les urbanisateurs-pirates, qui ont loti de manière informelle les espaces urbains adjacents. Ce territoire de 910 hectares représente un enjeu fort pour le District dans la mesure où c'est une des principales zones d'expansion urbaine définie dans le POT, qui constitue une opportunité importante pour diminuer le déficit de logements. L'opération Nuevo Usme a pour objectif de proposer une offre de logements et un habitat digne pour les populations de faibles revenus qui généralement ont recours au marché informel et d'utiliser des instruments de planification et de gestion foncière pour contrôler les fractionnements illégaux dans la zone. Les travaux de diagnostic, formulation et négociation avec la population paysanne résidente ont été menés par le DAPD dés 2003 (année de l'annonce du projet), avec l'appui d'une équipe de consultants universitaires et un financement de la BID et du Lincoln Institute of Land Policy. Le diagnostic établit la présence d'urbanisateurs illégaux dédiés à la constitution de grandes réserves foncières destinées à êtres loties de manière informelle (spéculateurs rentiers), mais aussi de petits propriétaires et métayers qui en majorité souhaitent conserver leur mode de vie paysan. Le modèle de gestion du POZ définit quatre territoires pour appliquer le mécanisme de répartition équitable des charges et des bénéfices (plans partiels). Chaque plan partiel a un objectif spécifique. Le premier doit contenir l'urbanisation informelle, le second doit renforcer le noyau villageois d'Usme en tant que centre de services, le troisième doit consolider la transition ville-campagne en développant une agriculture urbaine, le quatrième, localisé sur les emprises d'une université privée, doit générer des services sociaux d'échelle métropolitaine.

La surimposition des plans partiels à la structure foncière préexistante

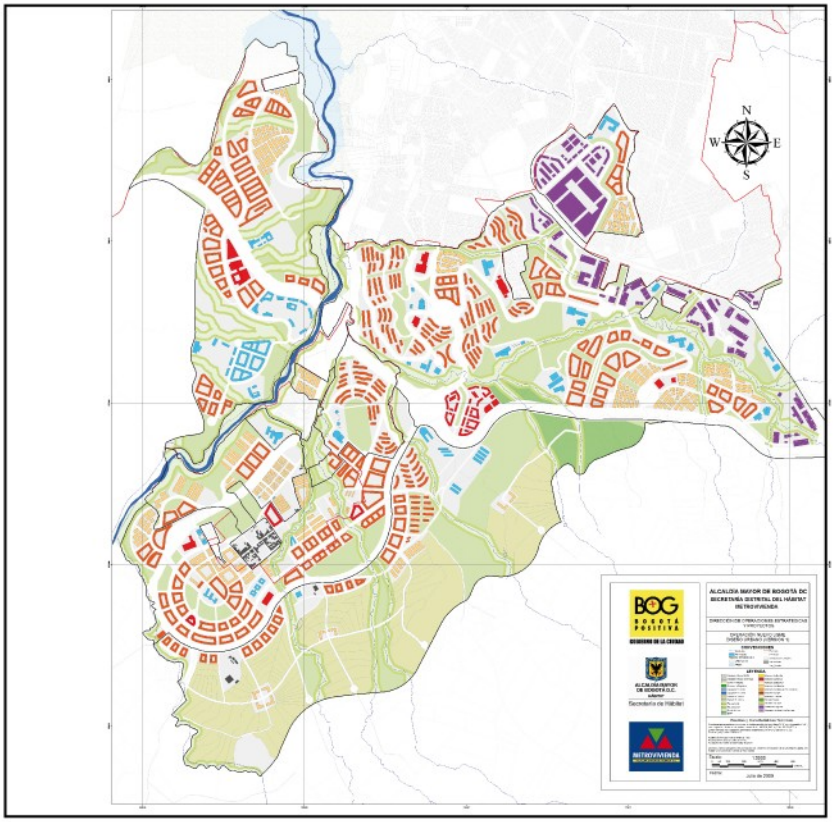


Identification des propriétaires :

Plan partial	Situation actuelle	Nb de parcelles	Superficie (ha)
1	paysans	61	51
	rentiers	113	207
	total	234	311
2	paysans	35	9,2
	rentiers	4	11,3
	total	302	93
3	paysans	77	56
	rentiers	6	9,7
	total	217	223

Plan n°15 : La surimposition des plans partiels à la structure foncière préexistante

Adoptés par le Décret 251 de 2007, l'opération stratégique Nuevo Usme – Axe d'intégration Llanos et le Plan Zonal d'Usme, se fondent sur la coordination de plusieurs stratégies pour consolider la centralité du même nom identifiée dans le POT. L'entreprise publique Metrovienda, qui agit comme promoteur immobilier, est chargée du suivi de l'opération.
D'une part, est prévue la construction de 53000 logements, dont une grande majorité seront des logements sociaux ou bien des parcelles urbanisées à bâtir, selon le modèle de l'autoconstruction qui prévaut dans les quartiers d'origine informelle. Metrovivienda est en charge de tous les ouvrages d'urbanisme (rues, avenues, égoûts, espaces publics, canalisation des petits torrents). D'autre part, ce projet immobilier de l'échelle d'une ville nouvelle, s'accompagne d'une politique de construction d'équipements collectifs et de la définition, par voie normative, de zones d'activités. Dans ce cadre, est prévue l'implantation d'une plate-forme logistique le long de l'avenue des Llanos, destinée à redistribuer les produits (essentiellement agricoles) en provenance de la région des Llanos et ainsi renforcer l'intégration régionale. L'exécution du projet a été retardée par la découverte archéologique d'une très grande nécropole Muisca sur les terrains à bâtir. Un plan partiel spécifique a du être formulé pour planifier la construction d'un musée dans le périmètre de l'opération ainsi qu'un plan de gestion du site archéologique, passé sous la tutelle du ministère de la culture et de l'Institut Colombien d'Antropologie et d'Histoire (ICANH).
La problématique environnementale est placée au coeur de l'opération, qui est incluse dans le Macroprojet du bassin-versant du rio Tunjuelo. Ce rio, fortement pollué en aval (décharge publique, extraction minière, etc...), descend du paramo du Sumpapaz, traverse tout le sud de la ville et se jette dans le rio Bogotá. La politique de récupération du rio conduit à penser l'eau comme un élément articulateur de l'opération : des corridors écologiques sont préservés le long des torrents qui se jettent dans le rio Tunjuelo (plan n°16). Cette opération est rendue possible par la présence d'un aqueduc qui peut approvisionner un million de personnes, contre 350000 actuellement. Metrovivienda a débuté en janvier 2011 la commercialisation de lots urbanisés destinés aux logements sociaux.



Plan n°16 : Projet de l'Opération Nuevo Usme

B.2. La justice socio-spatiale des opérations stratégiques

Les plans zonaux et autres documents d'urbanisme relatifs aux opérations stratégiques développent des discours sur l'inclusion sociale qui établissent comme impératif l'articulation de la recherche de compétitivité avec la garantie de justice au niveau local. Pour évaluer cette prétention, il est impossible de s'en référer à une situation idéale afin de dégager son écart avec la situation réelle. En revanche, en adoptant une démarche pragmatique, nous avons pu identifier trois niveaux où se pose à Bogotá avec acuité la question de la justice des opérations stratégiques et où la production d'injustices peut amener à remettre en cause le bien-fondé des principes de justice qui légitiment ces opérations.

B.2.1. Les limites de la justice compensatoire

La gestion des impacts sociaux des opérations stratégiques constitue un premier niveau de recherche de la justice, une justice structurelle compensatoire pour les individus ou ménages directement affectés par les projets de restructuration urbaine. Au-delà de la limitation ou de l'atténuation des impacts sociaux, la compensation suppose des formes de réparation des dommages générés, en offrant les moyens pour retrouver des conditions de vie équivalentes – ou même meilleures – à la situation d'avant l'affectation. Malgré la possibilité de négociations collectives donnant lieu à des processus organisatifs au sein des communautés de résidents affectés, les individus sont placés en relation directe avec l'Etat qui fixe en dernier lieu la portée de cette forme de justice structurelle, centrée sur les personnes.

Dans le cadre des opérations stratégiques, les conditions de rachat des terrains pour la construction des projets prévus (ouverture de nouvelles voies, grands équipements ou développements immobiliers) cristallisent le conflit entre les habitants et l'administration. L'étude du plan de gestion sociale de l'Avenue Comuneros nous a permis de conclure que la faible indemnisation accordée aux familles délogées ne leur permettait pas de maintenir leur niveau de vie en retrouvant un logement équivalent dans leur quartier, ce qui contredit les objectifs d'inclusion sociale annoncés dans le PZCB. Les projets ultérieurs menés par l'IDU et la ERU dans le cadre de la construction de la 3ème phase du Transmilenio sur la Dixième Avenue reproduisent ces mêmes injustices. L'exemple des expulsions liées à l'aménagement de la « station

centrale » de Transmilenio au croisement de la Septième avenue et de l'Avenue 26, documenté dans un article de fin 2010 issu du site internet d'un conseiller de Bogotá, confirme le risque social que représentent les projets urbains. Nous retrouvons les mêmes problématiques que celles rencontrées dans le projet de l'Avenue Comuneros, comme l'atteste l'entretien d'Adriana, une résidente de l'immeuble Plaza 25: « Dans mon cas, l'estimation commerciale du prix de mon appartement[165] est de $35 millons de pesos (environ 13000 euros), avec lesquels la ERU prétend que je vais trouver un nouveau logement. Aujourd'hui je vis en strate 3, en plein centre, à proximité du Transmilenio, cet argent ne me permet même pas d'acheter un logement social! »[166]. Pour ce projet, pour lequel toutes les mesures de gestion sociale de l'opération centre ont été suivies, les processus d'information et de participation mis en place ont paradoxalement créé un effet trompeur qui renforce le sentiment d'injustice. En effet, les résidents racontent comment les réunions organisées par la mairie les avaient tranquillisés dans un premier temps en leur garantissant une juste indemnisation, indemnisation qui s'est avérée par la suite bien insuffisante pour racheter un logement de même standing. Le District se défend en argumentant que les expulsions sont toujours indemnisées au prix de leur estimation commerciale.

Les conflits autour de l'estimation commerciale des biens fonciers ont également marqué le développement de l'opération Nuevo Usme. Dans un autre contexte, celui de l'aménagement intégral d'une grande zone d'expansion urbaine autour d'une nouvelle centralité (voir encadré n°1), les tensions s'exercent sur la gestion de Metrovivienda qui doit acheter des terrains ruraux, les urbaniser, pour les revendre à bas prix afin que des constructeurs privés puissent y construire des logements sociaux selon un cahier des charge précis. Pour le gérant de cette entreprise publique, il est nécessaire que l'Etat achète au plus bas prix pour ne pas compromettre la réalisation des projets d'intérêt collectif (entretien n°20) :

> « Le problème est que les gens ne sont pas d'accord avec le prix qui est fixé pour l'achat des terrains. Or, la loi 388 de 1997 établit l'obligation d'utiliser les instruments de gestion foncière et de rompre avec le modèle qui prévalait jusqu'alors, selon lequel les propriétaires fonciers imposaient leurs conditions dans les transactions car aucun instrument ne permettait de contrôler la spéculation et aucun fonctionnaire ne défendait les intérêts de l'Etat. Pour ne pas créer de mécontentement, les fonctionnaires acceptaient d'acheter les terrains requis bien au-dessus de leur prix réel. Et c'était l'Etat qui perdait. La loi 388 de 1997 nous oblige désormais, en tant qu'Etat, à utiliser les instruments de gestion foncière. Quand il va y avoir un projet, nous ne devons pas permettre que le bénéfice du projet soit transféré sur le prix du foncier, ce qui nous obligerait à acheter les terrains plus chers. C'est pourquoi, le mécanisme de l'annonce des projets permet de congeler les prix fonciers à leur niveau

165A Bogotá, deux types d'estimations du prix des biens fonciers et immobiliers (*avalúos*) sont pratiquées : les estimations commerciales et cadastrales. Les secondes sont bien inférieures aux premières.

166Voir : article « Los desplazados de la Estación Central ».
http://www.carlosvicentederoux.org/apuestaporbogota.shtml?apc=a-h1;01;-;;&x=8755

> d'avant le début du projet, sur la base d'estimations de référence, et de faire cesser les arnaques à l'Etat. Les gens ne prennent pas en compte le fait qu'il faille faire des travaux pour que les parcelles rurales vaillent comme des parcelles urbaines. Ils disent que nous achetons les terrains très peu chers et que nous voulons expulser les familles. Mais ce discours des communautés paysannes est très opportuniste et il parvient à avoir une influence auprès de certains fonctionnaires et décideurs de la mairie, ceux qui défendent le droit à la ville mais qui oublient les devoirs envers la collectivité. Nous arrivons donc à une contradiction, dans laquelle les droits de trente paysans valent plus que les droits de la collectivité. Le grand ennemi de l'opération, c'est la mairie d'arrondissement et la JAL. Les conseillers d'arrondissements, qui défendent les intérêts de la communauté paysanne, réclament la révision du Plan d'Aménagement Zonal de Nuevo Usme dans le cadre de la révision du POT. […] Mais les paysans veulent être paysans pour faire valoir leurs droits et veulent être des urbains pour retirer des bénéfices de la vente de leurs terrains par petits morceaux à des urbanisateurs-pirates. En effet, le fractionnement des parcelles est très poussé dans le périmètre de l'opération : 915 parcelles pour 900 hectares, avec seulement 8 parcelles de plus de 14 hectares, ce qui est la limite dans le secteur pour que les exploitations permettent de dégager deux salaires minimum de bénéfices[167]. Il y a une différence entre vouloir maintenir un mode de vie paysan et vouloir vivre à la campagne. Dans ce dernier cas, l'intérêt collectif doit primer sur l'intérêt particulier. Les propriétaires des parcelles trop petites pour en vivre seront forcément amenés à les revendre à des urbanisateurs-pirates. Il est impossible de penser qu'ils vont contribuer à préserver la ruralité et à servir de rempart à l'expansion non contrôlée de la ville. L'Etat doit prévenir l'urbanisation illégale et se donner les moyens de construire les logements sociaux à bas prix et les équipements collectifs que la ville nécessite ».

Cet entretien présente comment Metrovivienda justifie les prix d'achat des terrains. Tout d'abord, en exprimant une volonté de rupture avec les abus antérieurs, ancrée sur une application stricte de la loi, qui la pousse à adopter une position non négociable. Ensuite, en se fondant sur une vision claire et ferme du modèle territorial pour Nuevo Usme : l'aménagement de la limite ville/campagne, entre hautes densités résidentielles et usages agricoles, pour ne pas laisser de place aux dynamiques suburbaines propices à la spéculation et à l'urbanisation informelle. Metrovivienda doit défendre son action (bien que définie dans le cadre du POZ et du POT) contre les attaques en provenance des secteurs politiques de droite défendant les intérêts des propriétaires fonciers[168], mais aussi d'une partie de l'administration du District, qui relaye les revendications paysannes, fondées sur le droit à une juste rémunération. Au-delà des amalgames et opérations politiques de récupération des mécontentements, cette situation conflictuelle se fonde sur l'incompatibilité entre deux conceptions de la justice : une justice compensatoire fondée sur les droits des individus et une justice procédurale fondée sur la sauvegarde des intérêts de l'Etat face à la prédominance historique des intérêts privés. En l'absence de financements

167C'est le seuil défini dans la zone rurale d'Usme pour une Unité Agricole Familiale (UAF), qui représente un concept juridique défini par la loi 60 de 1994. La résolution 41 de 1996 définit la taille des UAF selon les caractéristiques de la zone et les usages du sol.

168Voir *El Espectador*, « Distrito construirá 10000 viviendas en zona de reserva agrícola ».

publics des projets urbains, l'abaissement au maximum du coût du foncier devient un impératif pour les opérateurs, Metrovivienda et ERU, qui doivent vendre les terrains urbanisés à bas prix aux constructeurs privés pour que ceux-ci puissent offrir à la vente des produits immobiliers répondant aux caractéristiques des logements sociaux (voir note n°149), tout en réalisant des bénéfices. Dans cette configuration, l'Etat est amené à acheter ou à indemniser les biens immobiliers et fonciers sur la base de valeurs commerciales très basses (il est d'ailleurs légitime de se demander si les estimations commerciales ne sont pas établies en fonction du coût des projets plus que des dynamiques réelles des marchés tant elles en paraissent déconnectées). Dès lors, au nom de la nécessaire réalisation de projets censés répondre à l'intérêt collectif, l'Etat n'est pas en mesure de mettre en place une justice compensatoire qui permette aux personnes affectées de retrouver un logement équivalent.

Par ailleurs, au niveau juridique, les traitements des petits propriétaires et des spéculateurs (comme Alquirres Romero, principal urbanisateur-pirate à Usme) sont assimilés. Mais les impacts des politiques urbaines sur chacun de ces deux groupes sociaux sont radicalement différents. Par exemple, à Usme, les planificateurs se sont rendus compte *a posteriori* que les petits propriétaires ne vivent pas que de leur exploitation mais travaillent souvent comme journaliers dans les grandes exploitations (entretien n°18). Indemniser sur la base de la seule propriété est donc insuffisant, puisqu'ils perdent également une activité économique hors de leur exploitation. D'autre part, une indemnisation calculée sur la base des prix fonciers avant la transformation urbaine, et non du prix requis par les ménages pour se loger après celle-ci, ne permet pas aux petits propriétaires de s'intégrer aux dynamiques de transformation territoriale, ce qui est de fait excluant, en les obligeant à partir chercher un nouveau logement dans d'autres parties de la ville. Par ailleurs, pour les habitants interrogés, le départ du quartier représente plus qu'un changement de résidence, il s'agit aussi de la perte des liens sociaux et professionnels tissés au cours des ans : un capital social sur lequel repose une grande part des stratégies économiques des familles dans les milieux populaires. L'administration reconnaît cette problématique et c'est pourquoi une alternative aux indemnisations est parfois proposée : un nouveau logement au lieu de l'argent de la vente du logement. Mais jusqu'à présent, ces solutions ont été données au cas par cas. Par exemple, des appartements du secteur de l'Avenue Comuneros (à Belen, Las Cruces, en location ou bien accession à la propriété) ont été proposés à certaines familles expulsées en raison des travaux. Néanmoins, dans le centre, il n'y a pas eu de programme généralisé en la matière et les projets urbains ont entraîné des phénomènes de délitement des liens sociaux et de paupérisation.

Des évolutions sont cependant observables, dans la manière dont sont formulées les opérations

stratégiques ultérieures. Dans le cadre de l'opération Nuevo Usme, un programme de déplacement productif (*reasentamiento productivo*) est prévu pour que les agriculteurs, dont l'exploitation est actuellement localisée dans le périmètre du plan partiel *Tres Quebradas* (destiné à être complètement urbanisé), puissent maintenir, s'ils le souhaitent, leur mode de vie paysan. Le quatrième plan partiel de l'opération, destiné à stopper l'expansion urbaine et l'urbanisation pirate en consolidant les usages agricoles sur les « bords » de la ville, doit permettre d'accueillir les familles d'agriculteurs déplacées par l'opération et leur offrir les terrains suffisants pour reprendre une activité productive. Mais rien n'est prévu pour les plus petits propriétaires qui ne pourront pas maintenir une activité agricole.

Photographie n°28 : Les terrains urbanisables dans le périmètre de l'opération Nuevo Usme.
Au premier plan, on observe des champs cultivés qui font partie du plan partiel n°3 destiné à consolider le bord de la ville ; au second plan, l'actuel noyau villageois d'Usme (plan partiel n°2) ; au fond, s'étend la ville de Bogotá. Le versant de la montagne à droite de la photographie est occupé dans ses parties hautes par la forêt et par des lotissements informels. Un peu plus bas, on observe de vastes prairies qui sont intégrées au plan partiel n°1, par où doit commencer l'urbanisation de cette zone de transition entre la ville et la campagne.
Cliché : Alice Beuf (2008)

Une autre proposition allant dans ce sens est à l'œuvre dans le cadre de la formulation de l'opération Fontibón-Aéroport-Engativá. La volonté des habitants de préserver l'unité sociale du quartier s'est exprimée au cours du processus participatif, de manière parfois étonnante, comme cet homme souhaitant que le quartier soit déplacé intégralement, comme s'il était possible de le découper de la surface de la terre et de le déposer en un autre endroit, à l'identique. Certains fonctionnaires ont accordé un certain écho à ces revendications. Ainsi, dans les versions préliminaires du Plan Zonal (encadré n°2), deux zones de rénovation sont définies dans l'arrondissement de Fontibón. La Zone d'Intervention Prioritaire délimite les îlots les plus affectés par le bruit des avions, impropres à l'usage résidentiel : à terme, la fonction résidentielle y

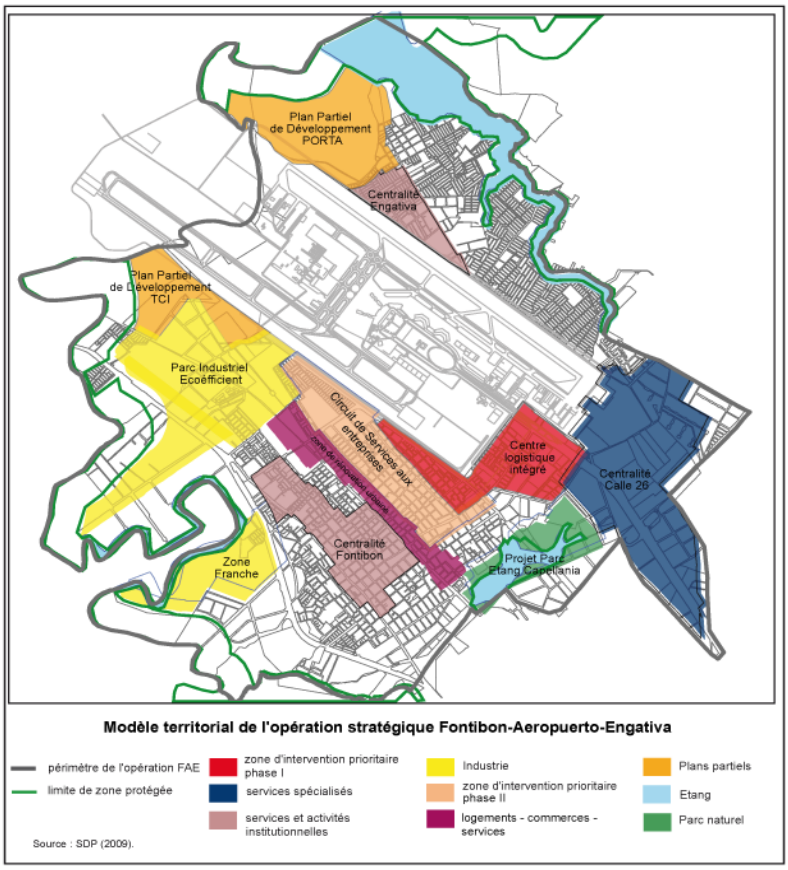
sera complètement supplantée par les fonctions logistiques, industrielles ou de services. Or, la deuxième zone de rénovation urbaine, localisée plus en retrait de l'aéroport, plus à proximité du centre ancien de Fontibón, aurait comme objectif de promouvoir des processus de densification qui permettraient de proposer des solutions de relogement aux actuels résidents de la zone d'intervention. La proposition semble intéressante, même si elle est critiquée par les habitants qui vivent en majorité dans de grandes maisons, en partie utilisées pour obtenir des revenus (location d'une pièce ou d'un étage, activité économique au rez-de-chaussée...). Des appartements neufs dans de petits immeubles collectifs en ensemble résidentiel fermé (offre actuellement exclusive de logements neufs formels pour classes moyennes et populaires) ne leur permettraient pas de développer ces sources complémentaires (ou principales) de revenus. Par ailleurs, un élément remet fortement en question la possible réalisation à moyen terme de la seconde zone de rénovation urbaine : elle est localisée le long de l'Avenue du Chemin de Fer de l'Occident, sous laquelle passent l'oléoduc et le gazoduc de Bogotá. En attente de sa délocalisation hors du périmètre urbain, cette infrastructure bloque actuellement le réaménagement de l'avenue autour de l'ancienne voie ferrée, qui doit par ailleurs être utilisée dans le cadre du projet de train régional actuellement impulsé par le gouvernement national. Le futur de la zone de l'Avenue du Chemin de Fer de l'Occident dépend pour l'heure de décisions qui seront prises à d'autres niveaux et il est difficile pour le District d'élaborer un quelconque projet dans le secteur. La deuxième zone de rénovation urbaine devrait donc être localisée dans un autre secteur de l'arrondissement de Fontibón, ce qui pourrait impliquer de repenser les modalités de la rénovation urbaine vers des interventions plus ponctuelles (restructuration des grandes maisons et construction d'étages supplémentaires). Mais aucune proposition n'a encore été concrètement avancée en ce sens.

Indéniablement, le District prend en considération les impacts sociaux des projets urbains et tente d'y apporter des réponses, parfois innovantes. Mais les mesures compensatoires mises en place restent à ce jour insuffisantes pour garantir que les personnes retrouvent une qualité de vie équivalente ou supérieure. Indemniser sur la base des estimations commerciales avant le début des travaux implique systématiquement une baisse du niveau de vie, voire une paupérisation.

Les solutions de relogement sont plus responsables socialement, mais elles supposent d'assumer l'habitat comme une réalité complexe, au-delà de la simple résidence, dans la mesure où de nombreuses familles ont tissé des liens étroits avec leur voisinage et retirent des revenus de leur logement (concept de logement productif - *vivienda productiva*). Malgré de nombreux discours à ce sujet, aucun programme de relogement d'une certaine ampleur n'a encore été réalisé.

Encadré n°2 :
L'aéroport et son territoire : l'opération stratégique Fontibón-Aéroport-Engativá

L'aéroport international El Dorado est le principal atout en matière de compétitivité économique de la capitale andine, qui est souvent décrite comme un « port sec » du fait de sa localisation géographique. Selon le rapport Alta (2010), c'est le deuxième aéroport d'Amérique latine en nombre total de vols opérés, le premier pour le transport de marchandises (importance de l'exportation de fleurs) et celui qui présente la plus forte croissance (+16% de vols en un an). Or, l'aéroport tourne le dos à la ville. Les quartiers autoconstruits qui l'entourent reçoivent un ensemble de nuisances liées à l'activité aéroportuaire (pollution sonore, congestion), mais très peu de retombées économiques. Cet environnement urbain est aussi un frein au développement de l'activité aéroportuaire et des activités économiques induites : usages du sol inadéquats (forte présence de la fonction résidentielle), obsolescence de la voirie (problèmes de connectivité viaire) et des réseaux divers.
Pour le District, l'opération stratégique Fontibón-Aéroport-Engativá doit permettre de réarticuler l'aéroport à la ville grâce à la consolidation d'une centralité urbaine de premier ordre : à la fois nouvelle entrée de la ville et pôle d'activités logistiques, commerciales et spécialisées. Selon le POT, la centralité Fontibón-Aéroport El Dorado-Engativá doit se développer par la « conformation d'une grande plate-forme pour l'exportation » (art. 24). L'opération stratégique s'étend sur 2546 hectares, dans les arrondissements de Fontibón et Engativá. Le plan n°17 présente le modèle territorial prévu dans les versions préliminaires du plan zonal. Dans cette zone déjà urbanisée, les interventions de rénovation urbaine doivent être stratégiquement programmées.

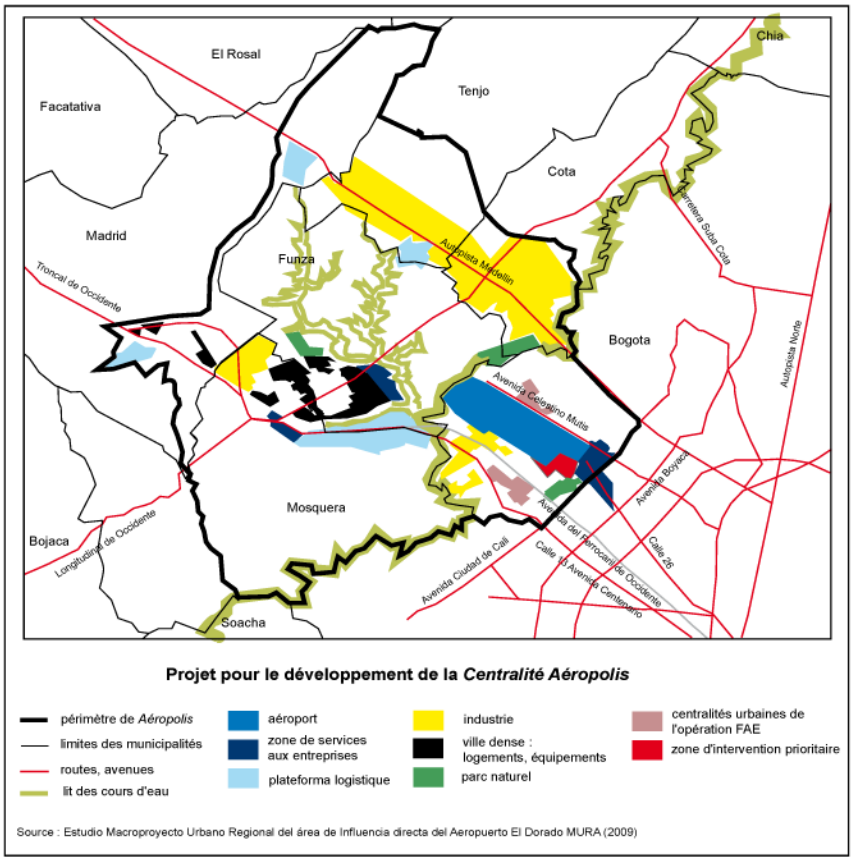


Plan n°17 : Modèle territorial de l'opération stratégique Fontibón-Aéroport-Engativá

D'où la définition d'une zone d'intervention prioritaire de 113 hectares qui comporte actuellement 16000 personnes et 5000 logements. Elle sera soumise à moyen terme à d'importants changements d'usages du sol avec l'implantation prévue d'entrepôts, de services aux entreprises, de commerces.

Mais l'opération stratégique n'est qu'une des échelles d'aménagement des territoires influencés par l'aéroport : c'est l'échelle propre au District, qui cherche à développer les quartiers limitrophes pour retirer des bénéfices liés à leur rente de localisation, à proximité immédiate du plus important pôle de mobilité du pays. Il existe en effet d'autres échelles d'aménagement :

- l'échelle métropolitaine. L'étude du « Macroprojet Urbain et Régional de l'Aire d'Influence de l'Aéroport El Dorado » (MURA) commandée en 2009 par le Département du Cundinamarca et le District Capital identifie l'aire d'influence de l'aéroport, qui s'étend sur 17 municipalités voisines. L'articulation de ce territoire à l'aéroport est également déficiente. D'où la proposition conjointe du District et du Département de planifier l'environnement métropolitain de l'aéroport à partir de la conformation de la « Centralité Aéropolis », à cheval sur 5 municipalités. Il s'agirait avant tout d'améliorer la mobilité, de créer des opportunités stratégiques et de préserver l'environnement naturel. Cependant, en raison du principe de l'autonomie municipale, cette proposition s'avère très difficilement exécutable (plan n°18).
- l'échelle de l'aéroport, à l'intérieur du périmètre clôturé. C'est l'échelle à laquelle le Gouvernement National pense l'aéroport : comme une infrastructure générant d'importants revenus tributaires, sans relation avec son environnement urbain, social et naturel. Cette vision est à l'oeuvre dans le Plan Directeur de l'Aéroport et la concession Opain qui planifient l'ampliation de l'aéroport sans tenir compte des scénari de croissance.



Projet pour le développement de la *Centralité Aéropolis*

périmètre de *Aéropolis*
limites des municipalités
routes, avenues
lit des cours d'eau
aéroport
zone de services aux entreprises
plateforma logistique
industrie
ville dense : logements, équipements
parc naturel
centralités urbaines de l'opération FAE
zone d'intervention prioritaire

Source : Estudio Macroproyecto Urbano Regional del área de Influencia directa del Aeropuerto El Dorado MURA (2009)

Plan n°18 : Projet pour le développement de la *Centralité Aéropolis*

B.2.2. Evolution de la participation citoyenne

La justice procédurale des opérations stratégiques est déterminée par les processus d'adoption des plans d'aménagement zonaux, leur transparence et leur ouverture à la participation des citoyens et organisations sociales. Nous avons montré comment la participation a été vivement critiquée dans le cadre de l'opération centre, de même que le système global de participation du District (voir note n°114). Dans le centre, la participation a déjà une histoire[169] et la radicalisation des organisations sociales ne peut se comprendre que par rapport à celle-ci. Dans quelle mesure observe-t-on une évolution des processus participatifs pour les autres opérations stratégiques?

Les réunions à dimension plus informative que réellement participative prédominent encore, surtout dans le cas de l'opération stratégique Nord[170]. En effet, le territoire de la zone d'expansion nord étant actuellement peu peuplé et les organisations sociales non formées, les propriétaires fonciers influents font valoir leurs intérêts par d'autres canaux, comme nous le détaillerons ci-dessous. Cependant, pour les opérations Nuevo Usme et Fontibón-Aéroport-Engativá, des processus participatifs complexes ont amené l'action publique à modifier ses modalités d'intervention.

A Nuevo Usme, la première phase du processus participatif qui a accompagné la formulation du POZ (2003-2007) s'est cristallisée sur le problème des indemnisations. Elle a finalement débouché sur un accord entre l'administration et les principales organisations sociales qui défendent les intérêts de la communauté paysanne (entretien n°18). Le principe du déplacement productif dans le troisième plan partiel et le traitement différentiel entre les paysans et les ruraux à mode de vie urbain ont été intégrés dans le POZ à la suite de la négociation. Cet accord représente un antécédent en matière de participation. Il a permis de renforcer les organisations populaires présentes à Usme et fédérées dans Asamblea Sur : un regroupement des organisations du bassin-versant du Rio Tunjuelo, qui traverse et articule tout le Sud de Bogotá. Suite à l'adoption du POZ de Nuevo Usme, Asamblea Sur a concentré sa lutte sur d'autres problématiques, comme l'extraction minière urbaine réalisée dans le rio[171]. D'un autre côté, Metrovivienda, en possession d'une feuille de route précise, a relancé le processus participatif sur

169Les premières expériences participatives y remontent à la fin des années 1990, avec le Plan *Reencuentrate con la Candelaria*.

170La programmation de la participation atteste du caractère informatif des réunions prévues : http://www.sdp.gov.co:8080/poznorte/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=9

171La lutte populaire contre l'activité des trois multinationales minières (CEMEX, Holguin et Fundacion San Antonio) a été dure pour Asamblea Sur. Ses membres ont été directement menacés pendant plusieurs mois. En 2010, la décision du District de suspendre l'activité minière dans le rio Tunjuelo a représenté un succès pour cette organisation populaire.

le mode de l'information et de la promotion de l'opération stratégique[172]. Il s'agit d'appuyer la gestion sociale réalisée auprès des propriétaires fonciers qui vont être affectés et de leur proposer de s'associer aux développements immobiliers en participant au mécanisme de répartition des charges et des bénéfices (possibilité qui n'a eu jusqu'à présent que peu de succès), mais aussi d'attirer de futurs acheteurs (entretien n°31).

L'opération Fontibón-Aéroport-Engativá se trouve actuellement en cours de formulation. Elle donne lieu à une participation assez forte, susceptible d'influer l'aménagement du secteur, à travers l'adoption du plan zonal, propre au District, mais aussi de décisions prises à un autre niveau. En effet, la particularité de cette opération, qui s'inscrit dans le contexte de l'ampliation de l'aéroport et d'un projet d'aménagement d'échelle régionale (encadré n°2), est la pluralité des acteurs institutionnels impliqués : le District et les mairies d'arrondissement de Fontibón et d'Engativá, le gouvernement national qui a pleine autorité sur le territoire de l'aéroport à l'intérieur de la clôture qui le délimite, la Direction de l'Aviation Civile qui est responsable de la sécurité aéroportuaire, le concessionnaire privé Opain qui gère l'aéroport, le département du Cundinamarca et les municipalités voisines. Par ailleurs, le processus de participation hérite de mobilisations populaires antérieures. La première mobilisation a eut lieu en 1998, au moment de la construction de la seconde piste d'atterrissage, accolée aux quartiers résidentiels de Fontibón (entretien n°15). Les habitants dénoncent à cette occasion une atteinte à leur qualité de vie et une pollution sonore bien au-dessus des normes autorisées. Cette action populaire sera gagnée en première instance mais perdue en deuxième. Toutefois, elle initie un débat sur les impacts environnementaux et sociaux de l'aéroport, qui a cours encore aujourd'hui. Pour y mettre un terme, la Direction de l'Aviation Civile avait établi à l'époque un Plan de Gestion Environnementale de l'aéroport qui préconisait un ensemble de mesures correctives : restriction des opérations aériennes nocturnes sur la seconde piste, barrière anti bruit, insonorisation des maisons[173]. Mais le problème subsiste. Plus récemment, une autre action populaire a mobilisé des propriétaires de Fontibón sur le refus de financer par l'impôt de valorisation[174] la construction d'un morceau d'avenue bénéficiant au trafic de marchandises à destination de l'aéroport. En décembre 2007, la manifestation a regroupé plusieurs centaines d'habitants, en majorité de strate 2 et 3, qui refusaient d'assumer le coût d'une infrastructure qui profitera à d'autres qu'eux[175]. La

172Des bulletins d'information sont régulièrement publiés pour informer des avancées de l'opération : http://www.metrovivienda.gov.co/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.080207

173Cf. *El Tiempo*, 26 octobre 1999, « No más ruido de *Eldorado* ».

174En Colombie, la contribution de valorisation est une forme de prélèvement sur les plus-values foncières comme moyen de financement des infrastructures urbaines. Les problèmes liés à son application sont synthétisés dans Peterson (2010, p. 61).

175Cf. *El Tiempo*, 14 décembre 2007, « Habitantes de Fontibón marchan por la Calle 26 en protesta por el cobro de valorización ».

mobilisation populaire parvient à faire approuver par le Conseil de Bogotá une modification des modes de financements de l'avenue[176], désormais à la charge de la Direction de l'Aviation Civile, et le principe de la limitation de l'impôt de valorisation à deux fois le montant de l'impôt foncier. Les prélèvements effectués en 2008 sont rendus à 108000 contribuables de Fontibón et Engativá. Les mobilisations populaires dans ce secteur de la ville ont donc remporté des succès et les leaders manifestent une confiance en leur action, plus forte que dans d'autres parties de la ville.

Dans le cadre de l'opération stratégique Fontibón-Aéroport-Engativá comme telle, la mobilisation populaire s'organise dès l'annonce du début de l'opération, en 2007. Les habitants, les organisations sociales et communautaires sont informés par voie de presse que l'opération entraînera l'expulsion de 10000 personnes. La peur des expulsions est alors le premier motif d'organisation et de rassemblement des JAC de Fontibón et d'Engativá (entretien n°73). Par la suite, ces mobilisations sont canalisées dans les instances de participation mises en place par le District et les mairies d'arrondissement : la Table-ronde Aéroportuaire et ses divers comités. Les leaders des JAC et organisations sociales qui y siègent sont en contact régulier avec les mairies d'arrondissement, et dans une moindre mesure, avec le Secrétariat de Planification du District. Des tables-rondes indépendantes se sont aussi formées comme *Aerovecindades*. Dans ce contexte d'organisation de la participation citoyenne, plusieurs grandes audiences publiques ont été convoquées en 2009 par la *Controlaría General de la República*, principal organisme de contrôle de l'Etat. Il s'agissait d'informer les habitants de Fontibón et Engativá des projets de transformations de l'aéroport et de leurs impacts environnementaux et sociaux. Notre participation à plusieurs d'entre elles nous a permis d'observer comment le processus participatif est instrumentalisé dans le conflit entre les deux acteurs principaux : le Gouvernement National, qui cherche à augmenter l'activité aéroportuaire sans s'impliquer dans le développement de l'aire d'influence immédiate, et le District sur qui retombe le coût de l'aménagement de celle-ci et aimerait mettre à contribution le Gouvernement National par le biais du mécanisme de répartition des charges et des bénéfices du futur plan zonal. Le Gouvernement National et la Direction de l'Aviation Civile ont systématiquement orienté le débat vers la seule question du bruit, qui recueille un large écho auprès de la population. Il est vrai que l'enjeu pour ces institutions était l'obtention de la licence environnementale pour lever les restrictions horaires du fonctionnement de la deuxième piste (licence qui n'a toujours pas été obtenue). Le District, mal représenté, a rarement pu exposer les grandes lignes du projet du plan zonal. Le Ministre des Transports en personne a même proposé la création d'un parc linéaire le long de la piste sud, à l'emplacement des quartiers affectés par le

176Acuerdo 281 de 2009 « Por medio del cual se modifica la fase I de asignación del acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones ».

bruit. Or, cette proposition émise devant un large public est en complète opposition au plan zonal du District, qui souhaite tirer profit de la présence de l'aéroport pour consolider une zone d'activités autour de l'aéroport. Le District n'a argumenté contre cette proposition que de manière technique, hors des réunions publiques, situation qui alimente les incertitudes des citadins sur le devenir de leur quartier.

Photographie n°29 : Réunion publique à Fontibón sur le thème de l'aéroport, le 9 juillet 2009.
Convoquée par la Direction de l'Aviation Civile, l'objet s'est limité à informer la communauté des mesures prises par les autorités pour limiter le bruit.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Dès lors, le débat sur l'opération stratégique Fontibón-Aéroport-Engativá proprement dite est limité aux espaces de participation spécifiques : table-rondes, réunions convoquées par le Secrétariat de Planification du District où n'assistent que les leaders des organisations sociales et communautaires. Alors que la majorité de la population se focalise sur le problème du bruit et reste mal informée sur l'opération stratégique et le projet de plan zonal, les leaders acceptent néanmoins l'idée de leur départ nécessaire face aux restructurations de l'aéroport international et de sa zone d'influence immédiate. En revanche, leurs revendications portent sur les conditions de leur départ : « nous ne voulons pas partir comme des déplacés », nous confesse un conseiller de Fontibón (entretien n°15), ou bien « nous voulons qu'ils tiennent compte de nous, qu'ils considèrent qu'il nous a fallu beaucoup de sacrifices et de temps pour construire peu à peu nos maisons, et que s'il nous faut partir, qu'ils nous payent bien », nous dit la présidente de la JAC Villas del Dorado Norte, un quartier limitrophe à l'aéroport (entretien n°73). Certains insistent sur la possibilité qui devrait leur être offerte de rester à proximité de leur lieu de vie actuel, à travers des projets de rénovation urbaine, de densification des secteurs centraux de Fontibón et

Engativá à travers le concept de « ville recyclable » (entretien n°68).

En marge des grandes audiences publiques, et alors que le Secrétariat de Planification du District semble plus préoccupé par la révision du POT que par l'adoption du plan zonal de l'Aéroport, un groupe de conseillers de Fontibón et de leaders des organisations de résidents, appuyés par la mairie de Fontibón[177] et par des experts urbains, se sont engagés en 2010 dans l'élaboration d'une proposition alternative, fait inédit à Bogotá. Celle-ci reprend certains éléments des versions préliminaires du plan zonal et vise à trouver des solutions concrètes pour que les habitants puissent bénéficier du développement économique de l'aire d'influence immédiate de l'aéroport. Il s'agirait d'aller au-delà de la participation à l'élaboration des politiques urbaines et de promouvoir la participation économique aux projets immobiliers et industriels. Alors que les parcelles proches de l'aéroport valent très peu comme parcelles d'usage résidentiel, les leaders sont très conscients du fait qu'elles peuvent valoir cher si elles étaient affectées à des usages industriels ou de services logistiques. Ils souhaitent que les petits propriétaires puissent récupérer ces plus-values et devenir partenaires des futurs projets en apportant le foncier, grâce à la mise en place d'une gestion foncière associée, qui serait pilotée par le District. Plusieurs stratégies sont alors menées de front : élaboration d'une proposition concrète avec l'aide d'experts urbains (formulation d'un plan partiel de rénovation urbaine), sensibilisation et formation de la communauté (par exemple, avec la répartition de plus de 2000 feuillets d'information sur l'opération stratégique auprès des familles qui résident dans la zone d'intervention prioritaire), formation d'un comité d'une centaine de personnes formées pour veiller au déroulement du projet, rapprochements avec les entrepreneurs du secteur, enquête sur les expectatives liées à l'opération (intérêt ou non des petits propriétaires pour la gestion foncière associée). L'enjeu de cette démarche est de transformer les représentations des résidents sur l'aéroport, pour que ces derniers ne le perçoivent plus comme une menace mais comme une opportunité. En février 2011, un débat sur les implications de l'aéroport sur les communautés de Fontibón et Engativá, dans lequel ont participé plusieurs ministres, est organisé par le Conseil de Bogotá à Fontibón, ce qui atteste du déplacement progressif du débat vers une approche plus intégrale de la problématique des quartiers sous influence de l'aéroport. La participation citoyenne est donc au cœur du processus de formulation et d'exécution des plans zonaux. De nombreux espaces de participation ont été mises en place, qui peuvent s'appuyer sur le dynamisme des organisations sociales et populaires de Bogotá. La participation est variable selon l'histoire et la nature des mobilisations sociales dans chacun des lieux. Mais la participation n'a qu'occasionnellement une

177Alcaldía Local de Fontibón, proyecto 617 de 2010 : « Fortalecimiento de la participación ciudadana, la comunicación y la gestión social local ».

fonction réelle de concertation avec les décideurs, comme cela a été le cas à Usme, car Metrovivienda avait besoin de l'accord des propriétaires fonciers pour développer ces projets. Dans les autres opérations, dont l'exécution dépend plus directement du secteur privé, l'administration est moins disposée à négocier car elle cherche d'abord à présenter des projets attractifs pour les investissements privés. La participation est ainsi souvent réduite à des discussions de deuxième ordre (générées également par la dispersion des tables-rondes en une multitude de comités sectoriels) alors que les décisions qui peuvent transformer le territoire sont prises sans débat citoyen (plans partiels, normativité urbaine). Le devenir de l'expérience de planification « par le bas » actuellement en cours à Fontibón sera révélateur de la capacité de démocratisation de l'administration du District.

B.2.3. Les opérations stratégiques, une opportunité pour une organisation territoriale plus juste?

Les opérations stratégiques sont susceptibles d'approfondir la justice à un troisième niveau en agissant sur l'organisation territoriale. Il s'agit d'une justice structurelle, proprement spatiale, centrée sur la recherche d'un accès équitable aux ressources urbaines. Telles qu'elles sont planifiées et mises en œuvre, les opérations stratégiques peuvent-elles atténuer ou réorienter les dynamiques territoriales génératrices d'inégalités d'accès à la ville et d'exclusion?

Dans le cas du centre, notre analyse nous a amené à conclure que les interventions de rénovation urbaine contribuent au déplacement et à la reproduction des divisions socio-spatiales. Certains espaces et groupes sociaux sont intégrés au centre compétitif, comme les commerçants économiquement les plus solides de San Victorino, alors que la pauvreté et les problématiques sociales continuent de caractériser les quartiers qui ceinturent le centre compétitif et qui en sont mis à distance (Lourdes, Las Cruces, Eduardo Santos, Voto Nacional...).

Cependant, dans la mesure où les autres opérations stratégiques adoptées – Nuevo Usme et Nord – organisent la planification intégrale des principales zones d'expansion urbaine de la ville, on peut supposer que la marge de manœuvre de l'action publique peut y être plus grande que pour la rénovation urbaine du centre. En ce sens, elles sont susceptibles de représenter des opportunités importantes pour transformer la structure territoriale. Une des principales recommandations du Rapport sur le Développement Humain Urbain de Bogotá, publié par le PNUD en 2007 va d'ailleurs dans ce sens, en préconisant de tirer profit des opérations stratégiques pour lutter contre

la ségrégation socio-spatiale à l'échelle macro. Face au déficit de logements à Bogotá[178], les enjeux résident dans la construction de logements – en particulier de logements sociaux – et dans l'introduction d'une diversité de types de logements pour favoriser la mixité sociale et rompre avec les logiques ségrégatives de production de la ville[179]. Dans le cadre de ces opérations, la planification de centralités urbaines d'échelle zonale (services et équipements collectifs de proximité) dépend de l'arrivée de nouvelles populations et s'articule à la planification des entrées de ville, tant au Nord qu'au Sud (plateforme logistique, terminal de transport).

Or, aux localisations des deux opérations sont associées des représentations très différentes, qui impliquent de grandes variations des valeurs foncières. La zone d'expansion d'Usme, située à l'extrême Sud de la ville, est perçue comme un secteur populaire alors que la zone d'expansion Nord, située dans la continuité du cône de développement centre-nord, bénéficie d'un prestige social important. Pour le District, l'écart des valeurs foncières justifie la formulation de plans d'aménagement zonaux selon deux modèles radicalement différents, malgré des objectifs similaires.

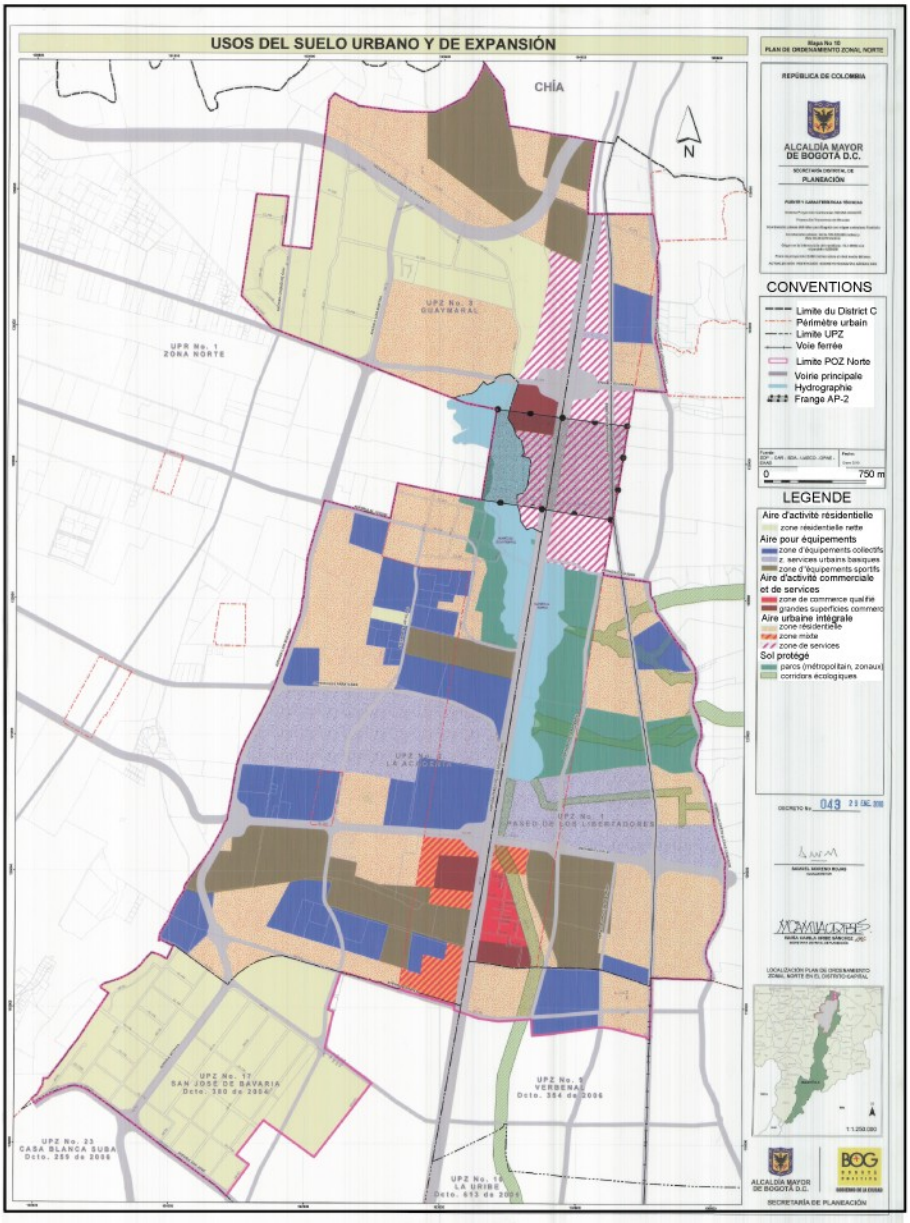
D'un côté, l'entreprise publique Metrovivienda agit comme promoteur unique de l'opération Nuevo Usme, selon le modèle de planification décrit dans l'encadré n°1. Un ambitieux programme de production de logements d'intérêt social et prioritaire (53000 logements en 20 ans) a été rendu possible par l'utilisation des instruments de gestion foncière dans un espace où les prix fonciers étaient initialement bas. Ainsi, le District prévoit la concentration de logements à caractères sociaux pour accueillir prioritairement des groupes sociaux de revenus bas, dans un espace associé dans les représentations collectives à la pauvreté. Le projet « Nuevo Usme » reproduit donc les logiques de division sociale de l'espace urbain. La nouveauté est qu'il développe pour les pauvres un projet urbain de qualité intégrant une centralité de services à proximité du centre ancien d'Usme, un centre culturel autour des vestiges de la nécropole muisca et une zone d'activités logistiques le long de l'autouroute vers les Llanos. Ces atouts auront-ils pour conséquence une élitisation, partielle ou complète, de Nuevo Usme dans le futur?

178En 2007, l'Enquête Nationale des Ménages estime le déficit de logements à 307945, avec un déficit quantitatif de 47% et un déficit qualitatif de 53%. Parmi les ménages qui présentent un déficit quantitatif, approximativement 115000 ne pourraient accéder qu'aux logements les moins chers du marché (VIP de 28000 millions de pesos soit environ 10000 euros).

179Les processus de différentiation sociale étant très marqués à Bogotá, la ségrégation socio-spatiale repose sur la segmentation du parc de logements (Parias Duran, 2001). Cet aspect est corroboré par Salas dans le cas des ensembles résidentiels formels : « La incidencia de los productores de vivienda en la segregación residencial es clara. Con la producción de un parque residencial determinado según la localización del proyecto de vivienda, los productores de vivienda condicionan o modifican las posibilidades de acceso a la vivienda y la composición social de la población. Sus prácticas y discursos demuestran que solo en contadas excepciones tratan de romper con el patrón socioespacial preestablecido. Por su parte, las políticas urbanas y de vivienda con restricciones de densidades, precios, tamaño como las « normas mínimas », participan en la división social del espacio residencial (Salas, 2008, p.356) ».

Encadré n°3 :
Le Plan Zonal du Nord, planification intégrale pour un vaste projet immobilier

Adopté par le Décret n°043 de 2010, le Plan Zonal du Nord réglemente les 2014 hectares de la zone d'expansion Nord : 466 hectares urbanisables, le reste correspondant à la réserve forestière du Nord. Il répond à une logique immobilière de construction de grands ensembles de logements (dont une partie seulement sont des logements sociaux) tout en recherchant la préservation des zones humides et de la végétation native de la Savane, grâce à des corridors écologiques qui connectent les *Cerros* avec le rio Bogotá. Sont prévus : 132000 logements dont 50000 logements sociaux, un parc métropolitain de 76 hectares, des parcs urbains d'échelle locale, de nouveaux équipements et services sociaux, un terminal inter-municipal de transport articulé au système de transport urbain Transmilenio, 54 km de voirie nouvelle, de nouveaux espaces publics et promenades piétonnes.



Plan n°19 : Réglementation des usages du sol dans le Plan Zonal du Nord (traduction Alice Beuf)

A l'inverse, Metrovivienda n'intervient pas dans la zone d'expansion Nord. Le plan d'aménagement zonal (*POZ Norte*) doit être exécuté par des constructeurs privés dans le cadre de la formulation de seize plans partiels dont deux de rénovation urbaine dans les zones déjà construites. De même que la définition de la zone d'expansion urbanisable du Nord avait été réduite dans le POT suite à la polémique suscitée par les organisations écologistes (voir chapitre 2), le décret finalement adopté après de longs mois de discussions semble donner plus d'importance à la production de logements sociaux que dans les versions préliminaires. Mais les mécanismes prévus ne sont pas suffisants pour obtenir les résultats annoncés. Alors que les discours officiels de promotion de l'opération annoncent la production de 132000 logements sur 466 hectares dont 50000 d'intérêt social sur 156 hectares, le décret d'adoption du *POZ Norte*[180] établit deux mécanismes par lesquels il serait possible de générer du foncier pour les logements d'intérêt prioritaire (VIP) : la ségrégation des parcelles actuellement occupées par des équipements collectifs privés (cimetières, collèges, universités et clubs) et l'augmentation des droits d'édificabilité. Le premier autorise les propriétaires actuels des parcelles à subdiviser leurs terrains pour les urbaniser, à condition que 30% soit destiné à la production de logements d'intérêt prioritaire. Le deuxième mécanisme permet aux constructeurs d'obtenir des droits d'édificabilité supplémentaires à condition de céder des terrains pour la construction de VIP qui pourraient être situés hors du périmètre du *POZ Norte*. Mais, en raison de l'épuisement des emprises foncières disponibles, ce type de terrain est quasiment inexistant dans le périmètre urbain du District, mis à part à Usme. Par ailleurs, un seuil est fixé en-deçà duquel les droits d'édificabilité ne sont pas assujetis à la nécessité de céder des terrains pour les logements VIP. La mise en place de ces deux mécanismes fait donc dépendre la production de logements sociaux dans le périmètre du *POZ Norte* de la volonté des constructeurs privés et de leur capacité à produire de manière massive des logements pour des groupes sociaux de revenus moyens à hauts. Or, il n'est pas certain qu'il existe une telle demande pour des logements de strate 3, 4, 5 et 6 dans une localisation si périphérique, dans la mesure où le déficit de logements touche surtout les groupes sociaux à bas revenus. La zone d'expansion urbaine du Nord, qui constitue la plus importante réserve foncière du District, ne sera donc que très partiellement utilisée pour produire des logements sociaux et la consolidation de la centralité située le long de l'autoroute nord risque de ne pas apporter de transformation substantielle par rapport à ce qu'elle est actuellement : une succession de supermarchés et de centres commerciaux plus ou moins spécialisés qui profitent essentiellement aux ménages motorisés. Le terminal de transport du Nord, qui doit articuler les transports inter-municipaux avec le système de Transmilenio, est pensé par ailleurs comme un

180Décret n°043 de 2010, article n°56.

équipement isolé et ne constitue pas non plus un facteur de changement des dynamiques à l'œuvre dans la périphérie Nord. Dès lors, on comprend l'âpreté des débats qui se sont tenus à propos du *POZ Norte*, fortement critiqué par un ensemble d'universitaires et d'hommes politiques, dont une partie issue du même bord politique que le maire[181]. Ces débats ne se sont pas donnés dans les espaces de participation, mais directement par voie de presse ou au Conseil de Bogotá.

Photographie n°30 : Logement d'intérêt prioritaire à Soacha (Ciudad Latina).
Il s'agit de l'offre de logement la moins chère du marché à l'heure actuelle. En raison des prix excessifs du foncier, peu de logements de ce type ont été construits à l'intérieur du District. Il faut aller très loin en périphérie pour en voir, comme ici à Soacha.
Cliché : Alice Beuf (2009)

En fait, deux raisons bloquent une action plus volontariste de la part du District dans la périphérie Nord. D'une part, l'incapacité de l'urbanisme opérationnel à dépasser l'obstacle des prix du foncier[182]. Si les instruments de gestion foncière permettent d'abaisser les prix du sol, cette diminution est relative en comparaison des valeurs du marché immobilier qui ont fortement augmenté depuis 2004[183]. Les instruments de la loi 388 de 1997 doivent être complétés par

181Cf. « Carta abierta al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. » signée le 19 juin 2008 par Gustavo Petro Urrego, (Sénateur de la République), Carlos Vicente de Roux Rengifo (Conseiller de Bogotá), Carlos Fernando Galán Pachón (Conseiller de Bogotá), Jaime Caicedo Turriago (Conseiller de Bogotá) ainsi que des personnalités et universitaires reconnus.

182A plusieurs reprises, le District a déclaré son incapacité à construire des logements sociaux de caractère prioritaire (VIP) pour répondre à l'ampleur des besoins. Les programmes de logements sociaux effectivement construits relèvent dans la majorité des cas de la franje supérieure des logements à caractère social (VIS), qui ne sont pas accessibles aux plus pauvres.

183Depuis 2004, le foncier a augmenté en moyenne à Bogotá de 40% (DTS POT 2011, p.74). Alors qu'en 2004, 70% du foncier valait moins de 300000 pesos/m² (115 euros), c'est le cas seulement pour 27% en 2010. Les parcelles destinées aux usages commerciaux dans des centres commerciaux ont connu la plus forte progression : +68%.

d'autres types d'instruments de financiation des projets urbains à dimension sociale, projets qui ne peuvent pas toujours être rentables. D'autre part, l'action publique souffre d'un défaut d'institutionnalisation, qui la rend d'autant plus faible face aux pressions exercées par les agents privés. De multiples intérêts privés sont en jeu dans la zone Nord, où de grands groupes ont acheté des terrains en prévision de l'expansion future de la ville (entretiens n°19 et n°85). Les rumeurs courent sur un possible engagement de campagne de la part du maire auprès de certains promoteurs pour adopter le décret du *POZ Norte*, coûte que coûte. Un exemple révélateur de ces tensions est le cas de l'urbanisation de Saint Simon, cette excroissance du périmètre urbain située à l'extrême Nord de la ville. Ce secteur a été déclaré de sol urbain parce que les propriétaires de ces terrains, proches de l'ex-président Pastrana, contrôlaient le DAPD (ex-SDP) et ont changé la norme pour leur bénéfice personnel, en ne permettant que de faibles densités (quatre habitations par hectare) pour une urbanisation très exclusive, de strate 6. Or, par la suite, ces terrains ont été revendus au constructeur, et ex-maire de Bogotá, Mazuera, qui a exercé de nombreuses pressions dans le cadre de la formulation du *POZ Norte* pour élever les densités de bâti permises et construire en hauteur dans ce secteur en rupture de continuité avec l'espace bâti actuel. Ce cas a crée une vive polémique au sein du Conseil de Bogotá, suscitée par les défenseurs du modèle de ville compacte (entretien n°19), et qui ne sera arbitrée qu'avec l'émission de l'UPZ Guaymaral, en cours de formulation. Le *POZ Norte* représente ainsi un compromis précaire entre les intérêts dominants des propriétaires fonciers et promoteurs immobiliers, les exigences des écologistes qui ont pu sauver la réserve forestière et les corridors écologiques, et la promotion d'une action à caractère social, qui semble fort aléatoire.

En définitive, il est difficile de penser que l'action publique se donne réellement les moyens d'utiliser les opérations stratégiques pour transformer la structure territoriale de la ville. Au contraire, les opérations stratégiques reproduisent et approfondissent la ségrégation socio-spatiale et les inégalités qui en dérivent, tant dans le centre que dans les périphéries.

Pièces maîtresses du POT, les opérations stratégiques ne répondent que très imparfaitement à la définition de Grand Projet Urbain. Leur degré d'exécution reste faible, en raison de la difficulté à construire une action intégrale sur les territoires. D'une part, les modèles territoriaux sur lesquels elles reposent présentent des faiblesses certaines. Il n'est que dans le cas de l'opération Nuevo Usme où l'on peut déceler une véritable stratégie spatiale qui réponde à des objectifs clairement identifiés et légitimés au nom de l'intérêt collectif, même si elle s'inscrit dans le schéma de la ségrégation socio-spatiale à l'échelle macro. Le modèle territorial du PZCB quant à lui ne propose pas une vision nouvelle pour le centre, mais au contraire en accentue les divisions. D'autre part,

les plans zonaux ne définissent pas suffisamment leurs instruments d'intervention et beaucoup d'éléments restent à l'état de bonnes intentions, comme par exemple, dans le PZCB, les programmes territoriaux intégrés. On a donc au final des plans adoptés « d'en haut », par décret du maire et non par accord au sein du Conseil de Bogotá, et à l'issue de processus de participation très controversés. Ces plans servent en priorité à faciliter des investissements privés dans le secteur immobilier et à prévoir les nouvelles infrastructures que ces derniers requièrent. En ce sens, la production de centralités urbaines n'est pas l'objet réellement premier des opérations stratégiques, contrairement aux injonctions du POT. La réflexion sur la fonction urbaine des centralités reste donc élémentaire. On peut citer par exemple dans le cas du PZCB le projet de Parc du Bicentenaire au croisement de l'Avenue 26 et de la Septième avenue : un projet d'embellissement qui rappelle le Parc du Centenaire[184], mais qui n'a pas vocation à transformer les dynamiques du centre.

Dans le cadre des opérations stratégiques, les centralités doivent se consolider si les forces du marché profitent des nouvelles potentialités générées par la norme (à Nuevo Usme et autour de l'Aéroport) et par « l'adéquation des espaces » (récupération des espaces publics, voirie etc...). En cela, les opérations stratégiques répondent principalement à des objectifs de compétitivité si l'on définit celle-ci par la capacité à attirer des investissements privés. La construction des arbitrages locaux entre la compétitivité et l'équité s'effectue principalement par la mise en place des plans de gestion des impacts sociaux des projets pilotés par le secteur public nécessitant d'importantes acquisitions foncières : travaux sur la voirie (mise en place de nouvelles lignes de Transmilenio, avenues) et projets immobiliers « facilités » par le District[185] (ERU ou Metrovivienda). Mais la justice compensatoire qui en émane reste très imparfaite : les projets urbains accentuent en particulier la vulnérabilité sociale des populations à bas revenus.

Si le POT propose d'introduire plus d'équité dans une ville inégalitaire pour essayer de rendre supportable une situation inique et assurer le maintien du système urbain, le modèle néolibéral d'action publique actuellement à l'œuvre à Bogotá, qui doit l'exécuter, n'est pas à même de répondre aux objectifs sociaux énoncés. Les expériences restent limitées et ne parviennent pas à toucher véritablement les quartiers et les citadins les plus défavorisés, qui sont prioritaires selon le principe d'équité. Cette impossibilité suppose de réenvisager la consolidation de la fonction régulatrice de l'Etat en matière d'urbanisme pour garantir des niveaux minimums d'équité.

184C'était un des premiers parcs urbains de Bogotá qui avait été détruit dans les années 1950 pour construire la rue 26, qui relie le centre à l'aéroport.

185Dans les autres cas de développement immobilier ou de rénovation urbaine, qui sont la majorité, aucun plan de gestion sociale n'est envisagé.

C. Conflits d'acteurs étatiques dans la région métropolitaine

La tension entre le modèle territorial et le modèle d'action publique peut s'expliquer par les divergences de philosophie politique qu'il existe entre le niveau du District et le niveau national. Au-delà de cette contradiction qui fait obstacle à la construction de l'action publique locale au sein du District, ces divergences s'expriment par des conflits de nature territoriale qui se manifestent de l'autre côté de la limite du périmètre du District de Bogotá : entre le dedans et le dehors de ce périmètre, les conceptions et les modalités de l'aménagement territorial changent profondément. Pour terminer ce chapitre, nous sortirons du cadre strict des opérations stratégiques définies dans le POT et analyserons les conflits d'acteurs étatiques qui remettent en question l'action même du District, dans et hors de son territoire, à l'échelle de la région urbaine.

C.1. Centralisme vs décentralisation

L'opposition entre les conceptions centralistes et décentralisées de l'Etat est au cœur de la formation de la République de Colombie. Elle fonde la bipolarisation de la vie politique qui est à l'origine des guerres à répétition entre libéraux et conservateurs, depuis l'Indépendance jusqu' à la Violence des années 1950. La tension entre la tendance à la centralisation impulsée par un régime fortement présidentialiste et un processus de décentralisation officiellement initié dans les années 1980 mais aux résultats limités, reste toujours à l'œuvre aujourd'hui (Restrepo, 2007). Elle se manifeste par des conflits entre le Gouvernement National et des collectivités territoriales, au premier rang desquelles le District Capital qui, avec 26% du PIB[186] national, peut rivaliser avec le Gouvernement National. Ainsi, alors que le District s'est récemment engagé dans l'approfondissement de la décentralisation interne[187], le Gouvernement National met en place des politiques qui accroissent le centralisme, comme par exemple le projet de loi sur les *royalties* examiné au Congrès en 2010-2011[188].

A l'échelle de la région urbaine, l'option centraliste du Gouvernement National se manifeste par l'absence de promotion de l'institutionnalisation de l'aire métropolitaine. Cette situation de vide

186DANE (2007), *Cuentas Departamentales – Colombia. Producto Interno Bruto Departamental, a precios constantes de 2000. Tasa correspondiente a la proyección del año 2007*.

187Alcaldía Mayor de Bogotá, *Decreto 101 de 2010*. Voir note n°105.

188Cette loi établit que les royalties ne seront plus récupérées directement par les départements où sont exploitées les ressources naturelles (minières, pétrolières, etc...) mais par le Gouvernement National qui mettra en place un fonds de compensation régionale.

institutionnel limite d'une part le pouvoir du District et d'autre part octroie au Gouvernement National une influence directe sur les municipalités de la Savane de Bogotá. Certaines de ces municipalités se trouvent dans une situation de quasi dépendance vis-à-vis du Gouvernement National, comme Soacha dont 80% du budget provient des transferts de la Nation, en raison de la pauvreté de la population[189], aux dires du Secrétaire de planification de cette ville (entretien n°38).

L'influence du Gouvernement National se renforce avec l'émission par le Ministère de l'Environnement, du Logement et du Développement Territorial du décret 4260 de 2007 qui créé la figure des Macroprojets d'Intérêt Social National. Selon Roger Matiz, fonctionnaire au service de planification du Département du Cundinamarca, l'origine de ce décret réside dans le constat de l'épuisement des réserves foncières du District et dans la perception du risque de « soachisation de la Savane », c'est-à-dire d'urbanisation informelle non contrôlée (entretien n°37). En rendant possible l'adoption de macroprojets d'initiative publique ou privée, qui ne sont pas assujettis aux POT des municipalités mais directement réglementés par le Ministère de l'Environnement, du Logement et du Développement Territorial, il s'agit pour le Gouvernement National de proposer une alternative à l'urbanisation informelle et « désordonnée » de la Savane : un objectif similaire à l'opération Nuevo Usme, mais des instruments radicalement différents. Le Gouvernement National se donne les moyens de transformer de manière unilatérale les modes d'occupation des territoires municipaux, sans concertation avec les municipalités concernées. Selon José Salazar, interrogé comme Expert auprès de la Direction des Macroprojets du Ministère du Logement et de l'Environnement en 2009, l'intérêt des macroprojets est « de faire les choses de manière agile, en trois ou quatre mois, en évitant les démarches et lenteurs administratives » grâce à un travail conjoint entre les architectes engagés par les promoteurs et le ministère, qui prend seul la décision de leur adoption (entretien n°39). Autrement dit, il s'agit de proposer une alternative aux plans partiels, principal instrument utilisé au sein du District de Bogotá, mais fortement critiqués par les constructeurs privés qui les jugent trop lents par rapport à la nécessité d'assurer la rotation de leurs capitaux. Au nom de l'efficacité, le Gouvernement National créé donc un instrument qui bénéficie en priorité à des grands propriétaires fonciers de la Savane (qui s'associent pour développer les projets) : ces derniers réalisent des plus-values très importantes puisqu'ils vendent comme terrains urbains des lots acquis comme ruraux. Par ailleurs, les macroprojets passent outre le POT et la réglementation des municipalités. Le principe de l'autonomie municipale est

189Depuis plusieurs décennies, Soacha, en situation de conurbation avec le Sud de Bogotá, constitue un receptacle pour les populations qui ne parviennent pas à se loger dans la capitale. Avec 400000 habitants recensés en 2005, c'est la municipalité la plus peuplée de la Savane. Elle est caractérisée par l'importance de l'urbanisation informelle et aujourd'hui par le développement de grands ensembles de logements (fermés) pour classes populaires et moyennes basses.

remis en cause.

C'est pour cette raison que les Macroprojets d'Intérêt Social National sont déclarés anticonstitutionnels en mai 2010 par la Cour Constitutionnelle suite à un recours déposé par des conseillers de Bogotá[190]. Cependant, les macroprojets déjà adoptés sont maintenus. Ainsi de Ciudad Verde à Soacha (327 hectares pour 32000 logements dont 70% de logements d'intérêt prioritaire VIP) et de San Antonio à Mosquera (290 hectares pour 25000 logements), deux macroprojets localisés immédiatement de l'autre côté de la limite du District de Bogotá. Ces macroprojets n'ont pas vocation à répondre au déficit de logements de chaque municipalité[191] mais à des enjeux de niveau national : résoudre le problème historique du logement à Bogotá (qui déborde sur Soacha), lui-même alimenté par l'arrivée incessante des déplacés, due au conflit social et armé que vit la Colombie.

La faiblesse des pouvoirs municipaux a comme autre conséquence la difficulté à former des alliances pour planifier un modèle d'aménagement régional démocratiquement concentré. Depuis la définition dans le POT d'un modèle d'aménagement « ouvert sur la région », des accords d'intention ont été signés à plusieurs reprises entre le District de Bogotá et d'autres collectivités territoriales, comme le département de Cundinamarca et la CAR (*Mesa de planificación regional*, 2001), les départements du Cundinamarca, du Meta, Tolima, Boyacá (*Región Central,* 2005) ou seulement du Cundinamarca (*Región Capital*, 2007 et 2008 pour la convention interadministrative) : autant de tentatives d'intégration régionale peu fructueuses jusqu'à présent.

Dans le cadre de *Región Capital*, le Département du Cundinamarca a élaboré un « modèle d'occupation du sol » (MOT), à partir duquel a été proposé le projet MURA (Modèle Urbain et Régional de l'Aéroport) avec la Centralité Aeropolis[192]. Mais le Département n'a aucune compétence en matière territoriale et ce modèle d'occupation est fortement critiqué par les municipalités concernées qui, elles, ont le pouvoir de réglementer leurs usages du sol. D'après German Bernal, conseiller du bureau de planification de l'Association de Municipalités Sabana Occidente (entretien n°40), les municipalités de la Savane n'acceptent pas ce modèle territorial.

> « Que Funza, Madrid, et Mosquera n'aient pas de grandes extensions pour les logements, que Funza doive réglementer de grandes extensions foncières comme réserve forestière et qu'au contraire dans le

190Cf. *El Espectador*, 5 mai 2010, « Tumban macroproyectos sociales del Gobierno en 2010 ».

191En 2009, le déficit de logements est établi à 5000 pour Mosquera et à 20000 pour Soacha. Le POT de Soacha prévoit plusieurs plans partiels ainsi que le relogement de 30000 familles qui habitent dans des zones de risques. Au total près de 60000 logements seraient ainsi construits dans les prochaines années : ils couvrent largement le déficit de logement de Soacha. A cela, il faut ajouter les logements prévus dans le cadre du macroprojet de Cuidad Verde. Une très forte augmentation de la population de cette municipalité est donc à prévoir dans les années qui viennent, comme nous l'a confirmé le Secrétaire de planification de Soacha (entretien n°38).

192Voir encadré n°2.

> deuxième anneau, Facatativá, Zipaquirá et Fusagasugá[193] soient dotées de grandes zones d'expansion urbaine est perçu comme injuste. Chaque commune veut de tout sur son territoire, et surtout attirer les activités génératrices de ressources : activités économiques et logements pour strates elevées. Certes, les municipalités portent un regard individualiste sur leur territoire. Mais le modèle du Département de Cundinamarca ne tient pas compte de l'existant, par exemple de la forte croissance démographique des municipalités de la première couronne (Madrid, Mosquera, Funza). Ce modèle n'a pas été formulé de manière démocratique. Il ne propose pas de nouveaux emplois pour les municipalités et reste focalisé sur la dynamique de l'aéroport, qui ne peut pas fournir des emplois pour tous les gens qui sont supposés s'installer à Facatativá et à Zipaquirá ».

Alors que des associations de communes existent depuis 1990 dans le cadre du processus de décentralisation, on observe la restructuration de certaines d'entre elles - Sabana occidente[194] et dans une moindre mesure, Sabana Centro[195] - au cours des dernières années, avec la création de bureaux de la planification. Ces évolutions permettent de renforcer le poids des municipalités dans les négociations avec les échelons supérieurs. La conscience de la nécessité de penser un aménagement à l'échelle régionale fait son chemin. Mais les consensus dégagés au sein de ces associations sont encore limités au refus du modèle proposé « d'en haut » et ne débouchent pas sur une proposition alternative d'aménagement régional concerté avec le Département de Cundinamarca et le District de Bogotá.

D'importants jeux de force s'exercent sur la Savane de Bogotá. Alors que le District et le Département de Cundinamarca ont trouvé un certain accord depuis la création de la Mesa de planificación regional en 2001[196] et cherchent à institutionnaliser un pouvoir régional fort, le Gouvernement National entend toujours exercer son droit de regard sur des municipalités faibles et rongées par la corruption.

C.2. Ville compacte *versus* expansion urbaine

La faiblesse institutionnelle des échelons métropolitains et régionaux fait le jeu des pratiques clientélistes qui dominent les politiques urbaines, d'autant plus dans les petites municipalités que dans le District de Bogotá qui est doté d'un certain niveau d'institutionnalité. Selon German

193Municipalités censées former des pôles régionaux dans le cadre du modèle déconcentré.

194El Rosal, Bojacá, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque, Zipacón. Le bureau de planification de l'association entend formuler un composant régional unique qui serait intégré aux POT de chacunes des municipalités.

195Cajicá, Chía, Cota, Cogua, Nemocón, Tabio, Tenjo y Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá y Sopó.

196La *Mesa de planificación regional* est née du conflit qui opposa le District avec le Département à la fin des années 1990. Le Plan de Développement du maire de l'époque, Enrique Penalosa, prévoyait en effet la construction de 70000 logements dans la Savane sans aucune négociation avec les municipalités et le Département.

Bernal (entretien n°40) :

> « Les municipalités sont préoccupées seulement par ce qu'elles peuvent gagner de manière immédiate, à travers un changement d'usages du sol, l'approbation d'un projet ou d'une zone franche, mais ne pensent pas à long terme. Les mandats municipaux sont seulement de trois ans et ne permettent pas les projets transcendants. Les maires savent tout cela mais ils savent qu'ils n'ont que trois ans pour rétribuer par diverses faveurs tout ce qui les conduit à la mairie. Ils doivent s'acquitter de leurs engagements de campagne en donnant des contrats aux personnes qui leur ont été indiquées. Tant que les faveurs politiques ne seront pas éliminées, l'action publique se fera à court terme ».[197]

Ces pratiques déterminées par des intérêts privés alimentent la spéculation sur les terrains de la première et deuxième couronne autour du District : des terrains que convoitent les membres de l'élite du pays depuis plusieurs années. Le scandale qui a touché les fils de l'ex-président Alvaro Uribe témoigne de telles pratiques : Tomas et Géronimo Uribe ont bénéficié de la valorisation de terrains situés à Mosquera qui, peu de temps après avoir été achetés comme des terrains ruraux, ont été inclus dans le périmètre d'une zone franche, autorisée par la Commission Intersectorielle des Zones Franches dont font partie les ministres du Commerce et des Finances. Ces terrains sont passés de 33 millions de pesos colombiens (12000 euros) à 3000 millions (1,1 million d'euros), en toute légalité pour les fils du président, qui n'ont payé aucun impôt sur les plus-values et, selon eux, aucune commission ni au maire de Mosquera ni aux membres de la commission des zones franches[198].

Les paysages ruraux qui prédominaient encore il y a une dizaine d'années le long des principales voies d'accès à la capitale sont en cours de transformation rapide. L'implantation de nombreux entrepôts[199] à la faveur de changements d'usage des sols d'agricoles à industriels[200] et la constuction de multiples ensembles résidentiels fermés pour classes moyennes élevées conduisent à la consolidation d'une forme d'occupation expansive de la Savane de Bogotá. Cette occupation expansive du territoire, qui entraîne des phénomènes de conurbation[201], est appuyée par les projets impulsés par le Gouvernement National (macroprojets d'intérêt social national, zones franches et projet de train régional) et va dans le sens contraire au modèle territorial promu par le District et le Département de Cundinamarca : une ville compacte au sein du périmètre urbain du District et un modèle d'occupation du territoire déconcentré à l'échelle régionale, ancré sur un réseau de villes moyennes. Sont en jeu ici deux conceptions opposées des rapports ville-

197Cette description se recoupe avec différents articles de presse parus sur la question de la corruption en 2011 comme le numéro spécial de *Semana* (5 mars 2011).

198Cf. *El Espectador*, 11 mai 2009, « Zona Franca de Occidente, al banquillo ».

199La plupart des activités caractérisées comme « indstrielles » présentent en fait de très faibles niveaux de transformation des produits. Il s'agit surtout d'activités logistiques et de stockage, qui génèrent peu d'emplois.

200Phénomène étroitement lié à la désindustrialisation de Bogotá. Voir note n°67.

201Il y a d'ores et déjà conurbation entre Bogotá et Soacha et entre Mosquera, Funza et Madrid.

campagne : d'un côté, le District promeut l'idée de « ville-région »[202] associée à des densités de peuplement relativement élevées dans les campagnes intégrées à la dynamique métropolitaine, et d'un autre côté, le Gouvernement national appuie la technicisation des campagnes qui renforce l'exode rural dans un contexte de conflit armé générateur de déplacements de population toujours importants. L'accueil des déplacés et des migrants devient une urgence de caractère national qui doit être assumé par les grandes villes, quel que soit le modèle d'amènagement territorial formulé par les municipalités, et avec le risque de la formation de grandes poches de pauvreté dans les périphéries urbaines et métropolitaines. Certes, le projet de loi sur la restitution de terres agricoles aux paysans déplacés, élaboré par le nouveau gouvernement de Juan Manuel Santos en 2010-2011, constitue une alternative nouvelle à cette situation déjà ancienne, mais ce n'est qu'une réponse partielle, qui ne dément pas le rôle des grandes villes, et en particulier de Bogotá et de son aire métropolitaine, dans l'accueil des populations déplacées. Selon son secrétaire de Planification, Soacha continuait ainsi de recevoir en 2009 deux familles de déplacés par jour (entretien n°38).

Photographie n°31 : Le terrain à construire du macroprojet de Ciudad Verde à Soacha.
On observe Bogotá au fond et la conurbation avec Soacha au fond à droite. Au premier plan, les terres agricoles qui vont être urbanisées dans le cadre du macroprojet. Le rio Tunjuelo passe au niveau de la rangée d'arbres située à la limite de la ville et va se jeter dans le rio Bogotá, à gauche de la photographie.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Certains acteurs bogotains (experts urbains, hommes politiques ou hommes d'affaires) appuient les macroprojets ou tout du moins s'en satisfont. C'est le cas de l'ancien maire Enrique Peñalosa qui a agi en faveur du projet de Ciudad Verde, et de ceux qui soutiennent l'idée défendue par les

202Le concept de « Ciudad region » est revendiqué dans le POT (art.6) et se fonde sur la reconnaissance de l'interdépendance entre le système urbain et le territoire rural.

grands constructeurs selon laquelle l'épuisement des terrains dans le District ne permet pas de construire des logements sociaux. Une affirmation qui est vraie, selon les critères employés actuellement par les grandes entreprises de la construction pour lesquelles seuls des îlots de grandes dimensions (*supermanzanas*) permettraient d'abaisser suffisamment les coûts et de produire des logements à bas prix. Or ce type de grands terrains est de plus en plus difficile à trouver dans le périmètre urbain du District.

Néanmoins, les macroprojets d'intérêt social national, et en particulier le projet Ciudad Verde de Soacha développé par l'entreprise de promotion immobilière Amarillo, sont vivement critiqués par des organisations sociales et par les conseillers de Bogotá sensibles aux questions territoriales et sociales, ceux-là même qui ont été à l'origine du processus judiciaire les déclarant anticonstitutionnels. Ces critiques dénoncent la concentration de populations pauvres dans des localisations toujours plus périphériques, avec une très faible accessibilité aux emplois et ressources urbaines : une configuration territoriale en totale opposition au principe d'équité territoriale. Selon Humberto Medellín, directeur de l'association écologiste Cabildo Verde de Soacha, Ciudad Verde, avec 25% de VIP et 50% de VIS, présente un fort risque d'accentuation des problématiques sociales que connaît la municipalité de Soacha, (entretien n°71).

Plan n°20 : La Réglementation des usages du sol pour le macroprojet Ciudad Verde, validée par le ministère du Logement, de l'Environnement et du Développement Territorial.
Source : Département du Cundinamarca, Direction de la planification.

Par ailleurs, les macroprojets ne sont accompagnés d'aucune politique de construction d'équipements collectifs, dont la charge retombent sur les municipalités. Or, selon le directeur de la planification de Soacha, les finances de la municipalité sont très limitées et ne permettent pas de financer ce type d'équipements. Seuls quelques équipements sont prévus en co-financement avec des caisses de compensation privées[203]: un hôpital spécialisé, un collège et une bibliothèque (entretien n°38), ce qui reste très insuffisant. Par ailleurs, comme réponse à la nécessité d'offrir des emplois aux nouveaux habitants, le projet de Ciudad Verde définit en termes normatifs des zones d'activités. Mais rien ne garantit que se forme un pôle d'emplois pour ces personnes et non une zone d'activités logistiques nécessitant très peu de main d'œuvre, à l'image de ce que l'on observe dans le reste de la Savane de Bogotá.

Enfin, le macroprojet de Ciudad Verde est critiqué au niveau environnemental, alors même que son nom revendique une dimension écologique fondée sur l'importance des espaces verts prévus dans le projet : un élément qui fait défaut à Soacha, dont les paysages urbains sont dominés par la couleur marron-gris des briques et des rues non goudronnées. Cet argument de marketing urbain est d'ailleurs celui qui a emporté l'adhésion du maire de Soacha : « Soacha comprend que ce projet est une opportunité pour un développement ordonné de la ville, avec plus d'espaces verts » (entretien n°38). Pour les écologistes, ce type d'argument reste superficiel en comparaison des atteintes environnementales occasionnées, comme l'atteste l'entretien n°71 :

> « Le macroprojet Ciudad Verde n'est pas isolé. Il est relié à la décision de construire une usine de traitement des eaux usées de Bogotá dans le municipe de Soacha : l'usine de Canoas. C'est une décision de fait, de dictature. Cette usine, ils vont la faire et les eaux polluées de Bogotá vont arriver à Soacha par des tunnels. Or, ces tunnels passent à 6m sous terre sous les terrains de Ciudad Verde : ce sont eux qui ont fourni la justification pour imperméabiliser ces riches terres agricoles inondables, car ils pourraient permettre de drainer la zone en cas d'inondation du rio Bogotá. C'est une gestion qui va saccager l'environnement naturel[204]. Mieux, c'est une gestion classiste du développement de Bogotá en relation aux municipalités voisines. Soacha doit avoir le pire du pire. Ces décisions politiques, l'usine de traitement des eaux usées et le macroprojet, cherchent à convertir Soacha en un nouveau Agua de Dios, ce village qui était autrefois un refuge pour les lépreux. Soacha est l'arrière-cour de Bogotá, et c'est Soacha qui permet au gouvernement national de se laver les mains après les actions dévastatrices menées au niveau national. […] Nous souhaiterions au contraire la délimitation d'une Zone de réserve paysanne[205] à l'emplacement du projet Ciudad Verde pour les paysans déplacés qui voudraient

203Voir note n°23.

204Les écologistes ne disent pas que les sols de la zone rurale de Soacha sont profondément pollués en raison de la proximité du rio Bogotá, un des cours d'eau les plus pollués au monde. Il n'en demeure pas moins que le programme de récupération du rio Bogotá, dont fait partie l'usine de Canoas est associé à l'urbanisation des riches terres agricoles de la Savane, et non à leur dépollution et préservation.

205Les zones de réserve paysanne ont été crées par la loi 160 de 1994 dans le but de réglementer l'occupation des friches agricoles et de renforcer les économies rurales. Les zones de réserve paysanne ont constitué une réponse des organisations paysannes face aux problématiques économiques et environnementales dérivées du conflit

retrouver un travail agricole ».

Cet entretien montre à quel point les arguments sociaux et environnementaux se croisent et déterminent un fort sentiment de discrimination envers la municipalité de Soacha. Le macroprojet de Ciudad Verde est perçu comme une nouvelle manifestation du mépris des élites nationales et bogotaines envers la municipalité, dont la fonction serait de recevoir tous les exclus sociaux et tout ce que le District rejette hors de son territoire. A cette vision depuis Soacha, s'ajoute celle des adversaires bogotains du projet, pour qui le macroprojet va renforcer le processus de conurbation, en opposition complète au modèle territorial de ville compacte du POT, et accroître la ségrégation et les inégalités socio-spatiales au lieu de les résoudre. Au lieu de rechercher des mécanismes pour construire des logements d'intérêt social au sein du périmètre urbain, le macroprojet conduit à des localisations résidentielles toujours plus lointaines pour les plus pauvres.

Les tensions qui s'exercent dans la Savane de Bogotá, de l'autre côté des limites du périmètre urbain, ont pour origine des conceptions différentes de l'Etat et de son pouvoir, et conduisent à des divergences en matière de modèle territorial poursuivi. Dès lors, l'action du District se heurte aux dynamiques territoriales à l'oeuvre dans la Savane : l'objectif d'équité territoriale doit être réenvisagé à l'échelle régionale, de même que la maîtrise de la croissance urbaine et la planification de centralités alors que se développent des macroprojets de l'échelle d'une ville intermédiaire aux portes du District.

armé. Elles ont pour but de stabiliser économiquement les paysans déplacés et d'éviter la concentration des terres qui engendre le peuplement de nouveaux fronts pionniers agricoles sur des espaces fragiles.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Au terme de cette analyse de l'exécution du projet de réseau de centralités urbaines, il apparaît fondamental de se demander si les blocages et contradictions que nous avons identifiés sont inhérents au processus de construction de l'action publique locale, et sont susceptibles d'être levés, ou bien s'ils mettent à jour des faiblesses plus profondes de ce même processus, qui pourraient conduire à un échec et une remise en cause définitive du POT, ou tout du moins à sa complète réorientation sur la base de lignes directrices nouvelles, avec l'abandon de la figure des centralités urbaines comme stratégie principale pour planifier un territoire à la fois compétitif et équitable.

Lors d'un forum public organisé en juin 2009 à l'occasion du lancement de la révision du POT, le conseiller de Bogotá Carlos Vicente de Roux dénonce une crise du modèle d'aménagement territorial du POT face au constat de la non-réalisation du modèle de ville compacte et polycentrique et à la poursuite de l'expansion urbaine non contrôlée dans la Savane de Bogotá. Il poursuit en se demandant « si les Bogotains désirent réellement une ville à l'image de celle qui est projetée dans le POT ou si ce type de ville n'est pas réalisable, par manque de volonté politique, de ressources financières et de l'institutionnalité nécessaire pour que ce projet urbain soit viable »[206]. Notre étude nous permet d'avancer que chacune de ces quatre raisons expliquent cet

206http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/index.php/component/content/article/45-bloque-principal/326-pot-irevision-o-crisis-del-modelo-de-ordenamiento-territorial.html

échec.

Le modèle territorial d'une ville compacte est en effet faiblement approprié par les Bogotains. L'idée d'un réseau de centralités urbaines reste abstraite pour les habitants, fonctionnaires, organisations sociales, décideurs. Il est vrai que la définition même des centralités, à partir de critères économiques, ne permet pas de prendre en compte des centralités symboliques et de sociabilité, qui structurent les pratiques spatiales des citadins, à différentes échelles. La notion de polycentralité est encore moins appropriée que le principe de ville compacte, défendu par les organisations écologistes qui trouvent un écho auprès d'une grande partie de l'opinion et des décideurs pour qui les terres agricoles et le patrimoine naturel de la Savane représentent une richesse à préserver. Mais défendre l'arrêt de l'expansion urbaine sans penser l'organisation spatiale interne se limite à un registre négatif qui n'offre aucune alternative solide au modèle d'urbanisation expansive actuellement à l'œuvre dans la Savane. Dans le cadre du POT, c'est la politique de rénovation urbaine qui est censée répondre à cette exigence. Mais elle reste encore trop limitée spatialement pour contenir la construction de logements dans les périphéries urbaines et métropolitaines. Malgré le potentiel de densification de la ville déjà construite, le modèle de rénovation urbaine adopté par le District n'est pas suffisamment ambitieux, en termes quantitatifs et qualitatifs, pour impulser la refondation du projet urbain. De plus, comme nous l'a révélé l'étude de cas sur l'opération centre, ce modèle de rénovation urbaine renforce les inégalités et génère une série d'injustices sociales et spatiales très vivement ressenties par la population.

A la mauvaise compréhension que les décideurs ont des enjeux territoriaux, se rajoute les nombreuses pressions liées à des intérêts privés, qui s'exercent à différents niveaux de la planification urbaine et de l'action publique. Faveurs politiques et corruption sont loin d'avoir disparus de l'administration du District, comme l'attestent les nombreux scandales qui ont secoué l'actuelle équipe municipale. Malgré la proclamation de la primauté de l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers dans la loi 388 de 1997, ces derniers détiennent toujours un poids très important dans les processus de prise de décision, et la volonté politique pour mener des projets qui répondent à l'intérêt collectif reste faible. Par ailleurs, au-delà des pratiques illégales ou éthiquement condamnables, le modèle néolibéral d'action publique donne la priorité à des politiques qui, au nom de la compétitivité, favorisent les intérêts des investisseurs, à tel point que la légitimité collective des projets peut être questionnée. Dans le cadre de l'Opération Centre, c'est notamment le cas du projet de Ciudad Salud, qui affecte fortement les quartiers et communautés populaires du sud du centre. Dans ce contexte, les volontés politiques pour exécuter les projets qui ont des objectifs d'intégration et d'équité territoriales sont quasi absentes, comme par

exemple la figure des nœuds d'équipements collectifs des Plans Directeurs, qui n'a jusqu'à présent pas été défendue par les décideurs.

En ce qui concerne les ressources financières, l'augmentation des recettes du District devrait permettre d'avancer dans la mise en œuvre du modèle territorial. Néanmoins, la structure des investissements pose problème pour développer la capacité d'action du District sur les territoires. Les ressources ne sont pas assignées à des projets urbains répondant à des objectifs territoriaux, mais seulement à des projets à objectifs sectoriels, dont les impacts urbains sont de fait aléatoires. Afin que les investissements publics puissent jouer véritablement une fonction de levier et enclencher des dynamiques territoriales dans le sens désiré, il est nécessaire de passer d'un modèle de territorialisation des investissements à dimension informative (qui alimente le suivi des opérations) et de mettre en œuvre une territorialisation des investissements à dimension programmatique fondée sur un modèle territorial aux enjeux clairement assumés.

Par ailleurs, la territorialisation des investissements suppose le renforcement de la coordination interinstitutionnelle, qui reste aujourd'hui déficiente. La Commission intersectorielle des Opérations Stratégiques est ainsi un lieu de discussion des politiques publiques plus que de pilotage des projets urbains. De nombreux espaces de travail et tables-rondes ont aussi été mis en place à différentes échelles pour accompagner les processus de formulation et d'exécution des politiques urbaines. Mais ils restent profondément dispersés, mal articulés entre eux et avec les instances de prise de décision dans le District. Le manque d'institutionnalité des processus affaiblit au final la dimension territoriale de l'action publique car chaque organisme continue de suivre sa logique sectorielle et est plus à même d'être soumis aux pressions des intérêts privés. On observe la multiplication des logiques à l'œuvre, et bien souvent la contradiction entre les buts poursuivis. A un autre niveau, le défaut d'institutionnalisation de l'aire métropolitaine empêche d'arbitrer les conflits d'intérêts qui s'exercent aux portes du District, dans la Savane de Bogotá, entre par exemple l'action du Gouvernement National qui renforce l'expansion urbaine et l'ambition du District et du Département du Cundinamarce qui est de la contenir. Malgré des avancées dans la formulation des politiques urbaines, il apparaît donc que la construction de la dimension territoriale de l'action publique locale reste subordonnée au renforcement de l'Etat et de l'institutionnalisation des instruments d'intervention.

Un autre élément exerce une contrainte très forte sur la mise en œuvre du projet urbain : l'augmentation spectaculaire des prix du foncier entre 2004 et 2010 change profondément la donne urbaine (en moyenne 40% après avoir contrôlé l'inflation). Dans un contexte de pénurie de terrains urbanisables, cette élévation du foncier est liée à la demande pour les usages

commerciaux (les plus hautes valeurs du foncier sont désormais atteintes dans les centres commerciaux), pour les usages résidentiels hors logements sociaux et pour les infrastructures. Ce phénomène n'est pas restreint exclusivement aux secteurs centraux, au centre étendu, mais touche la majorité de l'espace urbain, y compris les périphéries marginales où les taux élevés d'entassement sont donc amenés à perdurer. Il s'agit d'un fait majeur qui atténue fortement la portée des instruments de gestion foncière de la loi 388. Ainsi, alors que l'action publique présente d'importantes défaillances, cette évolution a de lourdes conséquences sur la planification des centralités, notamment sur les centralités zonales et du voisinage, et remet en cause la recherche de l'équité territoriale. Il devient de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics d'acquérir les terrains adéquats pour la construction des équipements collectifs et des infrastructures de transport. Du coup, les aléas de la territorialisation des investissements du District conduisent à l'échec de la planification de centralités de proximité et au recentrage sur la politique de couverture de services et d'équipements collectifs, quelle que soit leur localisation. De fait, cette situation entraîne un glissement conceptuel et opérationnel de la manière dont l'administration du District comprend la notion d'équité, vers une conception quantitativiste, comptable, d'une équité non plus territoriale mais désormais sociale et déconnectée du modèle territorial polycentrique. Le droit à la ville serait un droit à accéder à certains biens et services de manière fonctionnelle : une ville pensée « d'en haut » plus que pour les individus qui pratiquent la ville, jouissent des expériences urbaines, développent leur citadinité (Gervais-Lambony, 2003, p.29) de manière particulièrement intense dans les lieux dotés d'une haute urbanité que sont les centralités symboliques et de sociabilité.

Pourtant, la pertinence du modèle polycentrique et de centralités d'intégration urbaine dans les périphéries se renforce chaque jour dans la capitale colombienne. Cette urgence sociale apparaît aux yeux de tous à travers une situation de congestion toujours plus aïgue, qui fait craindre au blocage de la ville[207]. L'augmentation ininterrompue du nombre de véhicules en circulation[208] a montré les limites d'une politique de mobilité fondée sur un seul mode de transport, le système de transport massif Transmilenio, aujourd'hui totalement saturé. Un consensus est désormais établi selon lequel Bogotá nécessite une politique de mobilité multimodale et intégrale, en cours d'exécution grâce à l'implémentation du Système Intégré de Transport Public (SITP) : transport

207Voir, par exemple, un entretien radiophonique du ministre des Finances d'août 2010 à ce sujet : http://www.radiosantafe.com/2010/08/25/bogota-esta-al-borde-de-un-colapso-vial-advierte-ministro-de-hacienda/

208Selon le Secrétariat de la mobilité du District (janvier 2011), « le parc automobile a connu une augmentation considérable. Seulement au cours des cinq dernières années (2006 - 2010) ont été immatriculés plus de 600000 véhicules dans la ville. L'année 2010 est l'année où le plus grand nombre de véhicules ont été immatriculés (145000). Début 2011, 1392000 véhicules sont immatriculés dans la ville, et en comptant ceux inscrits dans d'autres villes, on estime que circulent à Bogotá environ 1,8 millions véhicules ». Cf : http://www.movilidadbogota.gov.co/?pag=584

public traditionnel réorganisé au sein de zones de transport, Transmilenio, métro, métro cable et deux roues (formalisation des bicitaxis notamment). Cependant, si les politiques sectorielles de mobilité ne sont pas articulées à une planification urbaine intégrale, leurs effets risquent à nouveau d'être limités dans le temps et dépassés par les dynamiques urbaines. Le modèle territorial polycentrique visait justement à approrter une réponse à ce type de problème à partir de la réorganisation territoriale.

Par ailleurs, depuis le début des années 2000, la pénétration du capitalisme global a renforcé la tertiarisation de l'économie bogotaine et la prolifération de centres commerciaux (Suárez, 2009). Entre 2004 et 2009, les permis de construire pour usage commercial ont porté sur 270 hectares : le commerce est devenu, après le logement, la deuxième affectation des terrains à bâtir. Les formes de l'urbanisme commercial et les pratiques de consommation des Bogotains ont été profondément transformées, jusque dans les périphéries résidentielles de strates socio-économiques hautes, moyennes mais aussi, et c'est une nouveauté, basses. Cependant, la définition des centralités dans le cadre de la planification urbaine n'intègre pas clairement la figure des grands centres commerciaux. La planification urbaine ne prend pas en compte leur capacité à polariser et à transformer de vastes espaces des périphéries, comme cela a été montré dans d'autres villes latino-américaines, par exemple à Mexico dans le cas des centres commerciaux Santa Fé et Angelópolis (Paquette, 2007 ; Lulle & Paquette, 2007 ; Vasquez Pinacho, 2009).

Par-delà la définition, identification et délimitation de centralités dans le POT, de nouveaux « lieux avec attributs de centralité » ont donc surgit dans les périphéries bogotaines. Nous entendons par « lieu avec attributs de centralité » des lieux qui présentent certaines des caractéristiques d'une centralité urbaine, au sens le plus large possible d'un lieu d'offre de services (de différentes natures possibles[209]) polarisant une aire d'influence plus ou moins étendue. Cette définition inclut, à grande échelle, les centres des quartiers qui se sont formés au fur et à mesure des vagues d'urbanisation, dans les quartiers formels mais aussi informels, souvent autour des églises, des places de marchés et des terminaux des lignes de bus. Mais alors que les quartiers ont joué historiquement un rôle fondamental dans la construction du tissu social et dans la structuration des pratiques spatiales quotidiennes des habitants des périphéries urbaines, en particulier populaires, nous posons comme hypothèse l'émergence d'une nouvelle échelle des territorialités quotidiennes, qui s'étend sur un ensemble de quartiers et se rapproche de la définition de l'échelle « zonale » du POT. Ces nouveaux territoires sont polarisés par des centralités urbaines en cours de consolidation : nous les appelons « lieux avec attribut de centralité » du fait du non-achèvement des processus en cours. Leur impact sur l'accès à la ville

209 Y compris de nature symbolique, s'il y a polarisation.

des citadins qui vivent dans les périphéries n'est pas reconnu par le District et reste méconnu par les géographes et urbanistes. C'est pourquoi le thème des centralités urbaines, malgré sa faiblesse conceptuelle analysée dans la première partie, est amené à revenir, d'une forme ou d'une autre, dans le débat urbain.

Nous entendons donc dans la troisième partie de ce travail analyser les modalités d'émergence de ces lieux ainsi que la signification sociale qu'ils acquièrent pour les habitants des périphéries. Il s'agit de se demander si ce type de centralités urbaines, produites hors des cadres de la planification et de l'action publique, présentent une fonction d'intégration urbaine pour les citadins de classe moyenne-basse et de classe populaire. Quel accès à la ville offre ces nouveaux lieux? Les politiques urbaines peuvent-elles s'appuyer sur la consolidation de ces nouveaux lieux avec attributs de centralité pour améliorer l'équité territoriale? Ou bien, les dynamiques territoriales engendrées accentuent-elles les divisions sociales de l'espace urbain?

PARTIE III

CES AUTRES CENTRALITÉS

QUE LE DISTRICT NE RECONNAÎT PAS...

CHAPITRE 6

DE NOUVEAUX LIEUX AVEC ATTRIBUTS DE CENTRALITÉ DANS LES PÉRIPHÉRIES BOGOTAINES

Les villes latino-américaines connaissent d'importants processus de transformation de leurs zones périphériques, dus à la combinaison des dynamiques associées à la mondialisation (Sassen, 1991; Ascher, 1995; Veltz, 1996) et à la croissance rapide qui les caractérisent, même si celle-ci a diminué avec la fin de la transition urbaine. Ce contexte a créé un nouvel ordre urbain caractérisé par la consolidation de la polycentralité. De nombreuses études ont été menées sur la polycentralité urbaine au niveau latino-américain à partir d'approches fonctionnelles, morphologiques, ou encore liées à la structure de la mobilité (De Mattos, 1999; Aguilar, 2002; Vignoli, 2008; Schelotto, 2009). Pour certains auteurs, la polycentralité actuelle est analysée comme « une pluralité de nouveaux centres ou nœuds qui, reliés entre eux par des infrastructures et des technologies de l'information et de la communication, fonctionnent de manière presque indépendante du reste de la ville » (Link, 2009, p.19). Les nouvelles centralités périphériques n'auraient pas de relations avec leur environnement urbain et au contraire constitueraient des manifestations de la fragmentation urbaine (Borsdorf & *al.*, 2002). Cette interprétation met en évidence la tension qu'il existe entre la polycentralité produite par les dynamiques territoriales impulsées par la mondialisation et la polycentralité conçue dans le cadre de la planification urbaine, souvent influencée par différentes théories urbanistiques comme les « cités-jardins » de Howard ou les « pôles de développement » de Peyroux et par les expériences de villes nouvelles depuis le milieu du 20ème siècle (Devisme, 2005). Dans la plupart des grandes métropoles latino-

américaines, on observe simultanément la consolidation de la polycentralité et le renforcement du phénomène de « spatial mismatch » (Kain, 1994), c'est-à-dire la désarticulation entre les zones d'emplois et les espaces résidentiels, désarticulation en opposition complète aux conceptions de nouvelles centralités planifiées qui souhaitent rapprocher les activités économiques et les emplois des espaces résidentiels, comme c'est le cas du POT de Bogotá.

Dans ce chapitre, nous entendons rendre compte de la production dans les périphéries bogotaines de nouveaux lieux avec attributs de centralité, qui participent de la transformation de la structure territoriale à l'intérieur du périmètre urbain du District, tout en reconnaissant l'influence des dynamiques territoriales qui se donnent à l'extérieur. Cette étude nous permettra de développer dans le dernier chapitre un questionnement sur les pratiques spatiales de ces lieux, pour évaluer quel accès à la ville ils offrent aux habitants des périphéries, et donc quel type d'équité territoriale ils construisent.

1. Des polarités périphériques, entre autonomie et dépendance au centre métropolitain

1.1. Une méthodologie d'identification à partir de la notion de polarisation

Les études réalisées par les planificateurs, consultants et universitaires colombiens qui ont servi d'appui ou critiqué l'identification et la délimitation de centralités dans le POT[210] présentent toutes une lacune importante : elles ne prennent pas en compte la notion de polarisation, pourtant au cœur de la définition géographique de la centralité urbaine. Nous avons donc cherché à établir une méthodologie qui puisse pallier ce défaut, en nous fondant sur l'analyse des mobilités quotidiennes. Or, l'Enquête de Mobilité réalisée par Secrétariat de la Mobilité du District et le DANE en 2005[211] fournit des données sur cette question, qui n'ont pas été exploitées en ce sens, essentiellement en raison de la non-prise en compte de la notion de polarisation au niveau conceptuel et de l'absence de logiciels de cartographie des flux en Colombie, en dehors des logiciels d'ingénierie des transports du type autocad. Les analyses réalisées à partir de cette enquête font état du nombre de déplacements quotidiens entrant et sortant des entités géographiques considérées (les UPZ) mais non des flux entre UPZ[212]. Du coup, nous avons jugé

210Ces études ont été recensées et critiquées dans le chapitre 3.

211Description dans le chapitre 3.

212Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Tránsito y Transporte (2006), *Encuesta de movilidad urbana*, *presentación de los resultados*, février 2006.

nécessaire de cartographier les flux quotidiens à partir des matrices origine-destination issues de l'Enquête de Mobilité pour évaluer la formation de polarités dans les espaces périphériques. L'Enquête de Mobilité a été réalisée à partir d'un échantillonnage de 27941 logements à Bogotá et 4272 dans les municipalités de la Savane. Mais le questionnaire a été effectivement soumis à de 17495 ménages à Bogotá et 3204 ménages dans les municipalités de la Savane. Les déplacements de la veille du jour de l'enquête de toutes les personnes des ménages enquêtés ont été pris en compte. Le module D de l'enquête comptabilise les déplacements : ces derniers ne sont pas catégorisés selon le mode de déplacement, mais seulement en fonction de leur origine et de leur destination ainsi que de leurs motifs : tous motifs, travail, étude, retour au domicile, affaires personnelles, achats, négoces, autres. Les déplacements à pied de plus de 15 minutes ont été inclus. Sur la base du recensement de ces déplacements, des facteurs d'expansion ont été appliqués, puis un processus de calibrage a été mené en deux étapes : des ajustements avec les données d'origine des voyages, de choix modal et de distribution horaire (données du module C) puis une modélisation et un ajustement par comptage. Ces opérations permettent d'obtenir le nombre global de déplacements quotidiens à Bogotá, estimé à 9350443. Ce résultat a été désagrégé au niveau des UPZ (mais non au niveau des secteurs de recensement pour lesquels les résultats ne sont pas représentatifs en terme statistique). Nous avons pu obtenir les matrices origine-destination des déplacements quotidiens, selon les différents motifs et sur la base des 117 UPZ de Bogotá[213]. Les UPZ ne sont pas l'unité géographique la plus appropriée pour identifier des polarités dans la mesure où leur dimension relativement grande empêche la localisation précise des lieux qui attirent les déplacements. Mais faute d'autres données, les résultats sont complétés par l'observation sur le terrain pour identifier précisément les lieux avec attributs de centralité. Une des difficultés de la cartographie des flux de déplacements quotidiens à Bogotá réside dans la forte proportion des déplacements vers ou à partir du centre métropolitain, qui ont tendance à rendre invisible, dans la représentation cartographique, les autres flux qui se donnent dans les périphéries. Il a donc été nécessaire d'occulter les flux vers et en provenance du centre métropolitain pour être en mesure d'apprécier les polarités périphériques. Pour cette raison, nous avons été amenée à délimiter le centre métropolitain par le regroupement des UPZ qui génèrent le plus de flux et qui sont en continuité territoriale. Sur la base de ces critères et à partir du tableau n°15, les UPZ en gras ont été regroupées pour former le centre métropolitain : Chicó, Las Nieves, Chapinero, La Candelaria, Santa Barbara, Los Cedros, La Sabana, Los Alcázares, Teusaquillo, Sagrado Corazón, Galerías, El Refugio, Usaquén. Ces UPZ représentent 6,38% de la population de Bogotá (431664 habitants sur 6763325 selon le Recensement de 2005)

213Nous ne disposons pas des données calibrées pour les municipalités de la Savane.

mais génèrent 27, 36% des déplacements quotidiens (2558071) et en attirent 26,52% (2480000). Cette méthodologie n'est pas exempte de certains biais, comme la superficie et la population des UPZ, qui sont variables. Il existe du coup d'autres UPZ qui présentent des dynamiques similaires à celles du centre métropolitain mais qui n'ont pas été identifiées comme lui appartenant.

Numéro de l'UPZ	Nom de l'UPZ	total des déplacements à destination de cette UPZ	Tous déplacements vers cette UPZ hors retours au domicile
97	**Chico**	**294 832**	**277674**
93	**Las Nieves**	**275 560**	**269434**
99	**Chapinero**	**228 169**	**214731**
94	**La Candelaria**	**187 357**	**174595**
16	**Santa Barbara**	**177 913**	**142286**
28	El Rincon	174 250	80966
13	**Los Cedros**	**172 138**	**105314**
102	**La Sabana**	**170 473**	**157203**
29	Minuto de Dios	164 517	111942
98	**Los Alcazares**	**146 148**	**121844**
42	Venecia	137 897	76245
101	**Teusaquillo**	**130 961**	**107073**
30	Boyaca real	129 766	76341
91	**Sagrado Corazon**	**129 337**	**123984**
100	**Galerias**	**128 984**	**103922**
88	**El Refugio**	**127 605**	**99090**
75	Fontibon	124 106	78419
14	**Usaquén**	**122 112**	**100021**
26	Las Ferias	122 067	74556
71	Tibabuyes	119 651	36829
10	La Uribe	115 619	107341
84	Bosa occidental	107 234	40222
46	Castilla	107 020	48866
47	Kennedy central	106 221	47872
22	Doce de Octubre	106 178	69718
72	Bolivia	104 872	56648
40	Ciudad Montés	103 774	43589
90	Pardo Rubio	101 589	76315
85	Bosa Central	101 257	54674

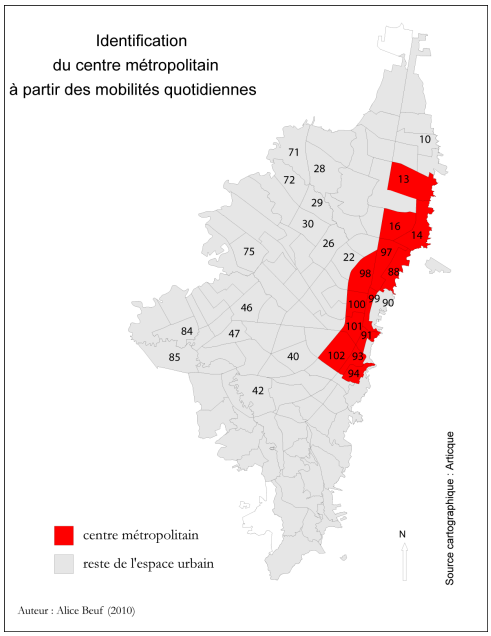


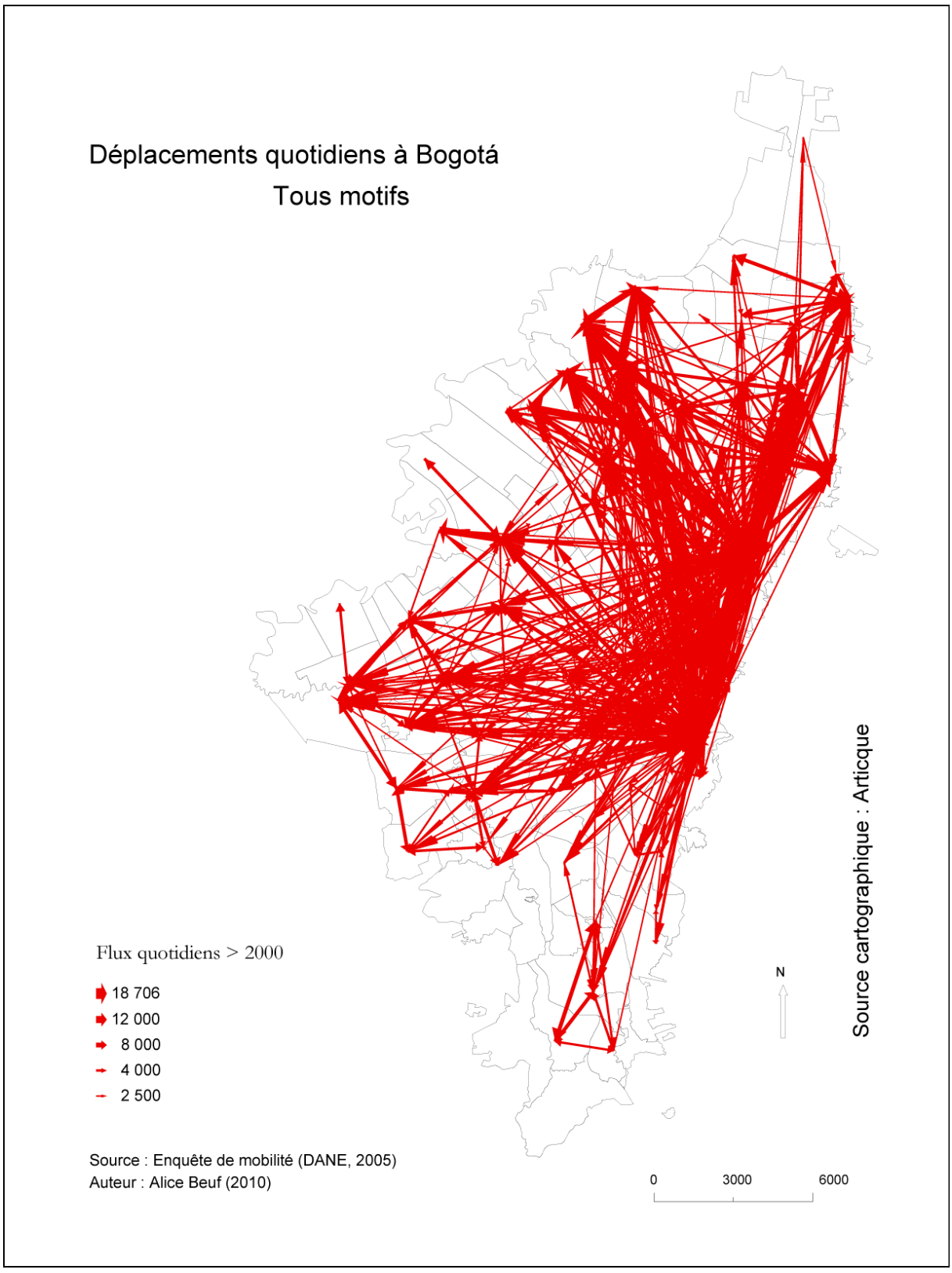
Tableau n°15 : Identification du centre métropolitain à partir des mobilités quotidiennes
Source : Enquête de Mobilité (Secrétariat de la Mobilité du District / DANE, 2005)

Carte n°18 : Identification du centre métropolitain à partir des mobilités quotidiennes
Source : Enquête de Mobilité (Secrétariat de la Mobilité du District / DANE, 2005)

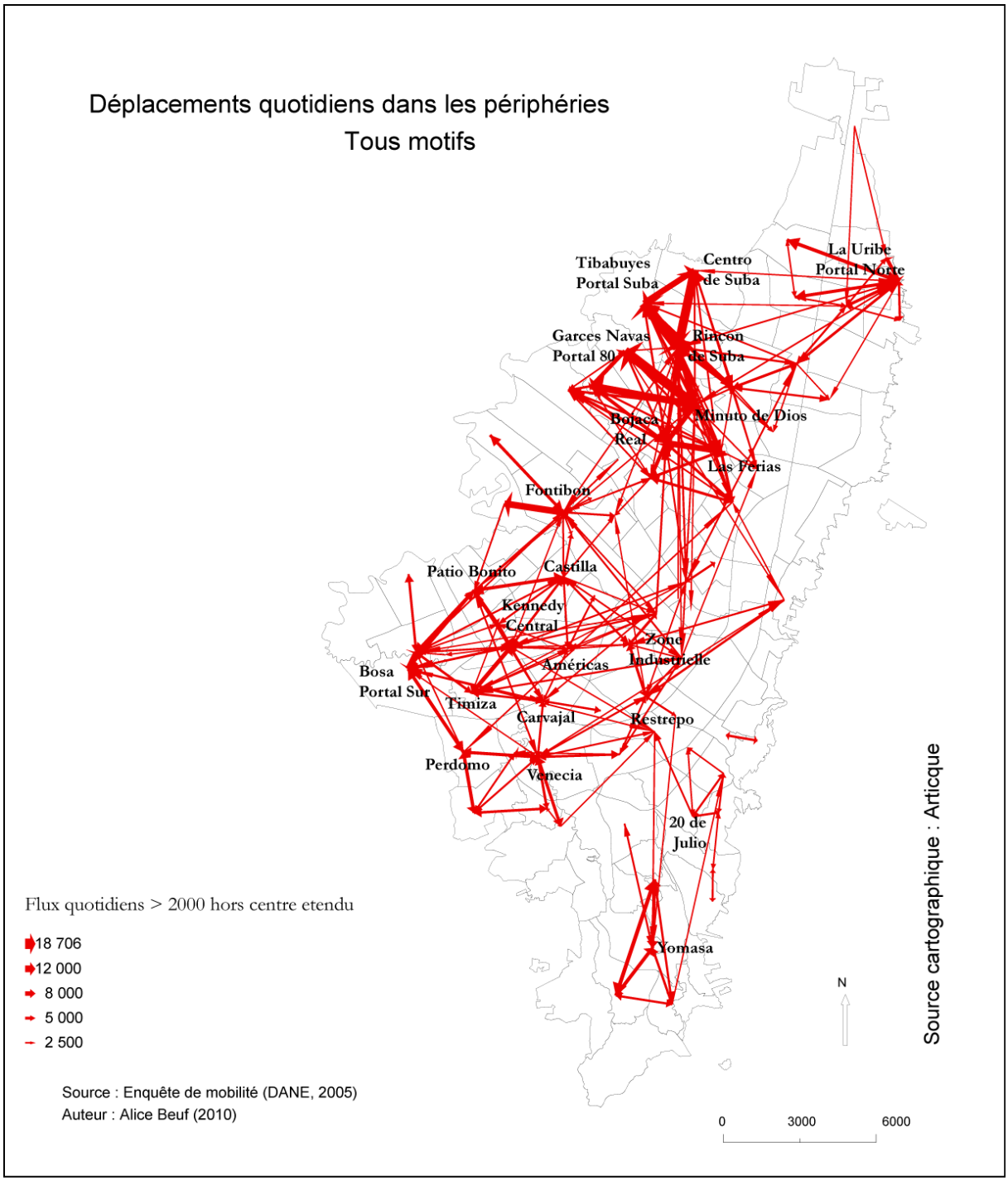
1.2. Structure de la mobilité quotidienne et polarisation de l'espace urbain

Les mobilités quotidiennes à Bogotá sont fortement dominées par les déplacements centre-périphéries. La polarisation exercée par le centre métropolitain est particulièrement accusée du fait des densités de population dans les espaces périphériques (voir carte n° 3) et de la concentration d'emplois et d'activités économiques dans les axes centre-nord et centre-aéroport, comme l'ont montré les études mentionnées dans le chapitre 3. La carte n°19 atteste de la polarisation du centre métropolitain jusque dans les périphéries les plus éloignées, qui domine les autres phénomènes de polarisation d'échelle plus limitée. Dans cette perspective, la cartographie des flux totaux de mobilités quotidiennes corrobore le diagnostic d'une extrême dépendance au centre métropolitain des périphéries ainsi que la thèse de la monocentralité de Bogotá. Cependant, l'importance quantitative d'autres pôles distincts du centre métropolitain se révèle

lorsque l'on occulte les déplacements vers et en provenance du centre métropolitain pour ne garder que les seuls déplacements au sein des périphéries (carte n°20).



Carte n°19 : Déplacements quotidiens à Bogotá – tous motifs



Carte n°20 : Déplacements quotidiens dans les périphéries – tous motifs

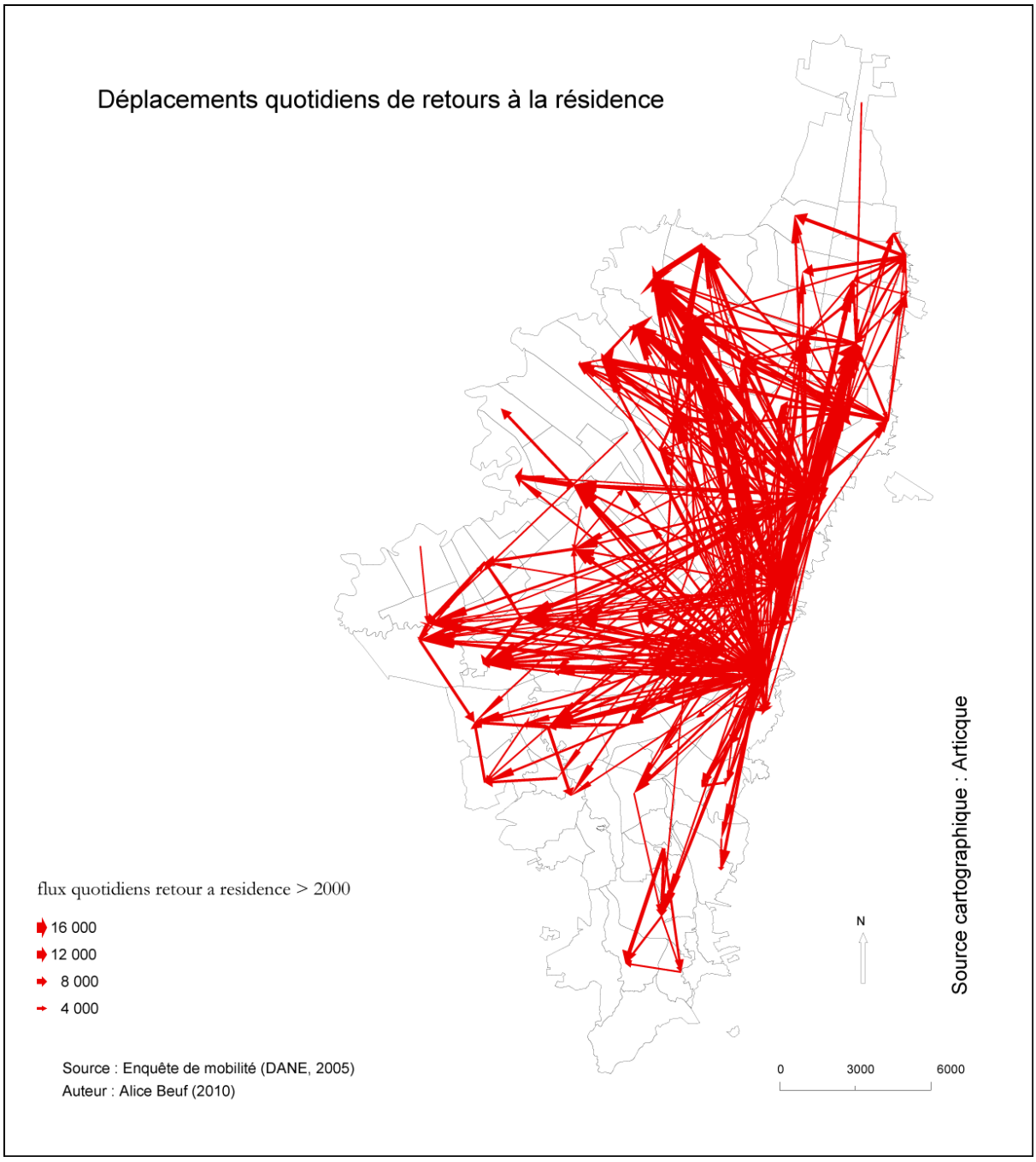
Hors du centre métropolitain, les polarités qui se dégagent relèvent de plusieurs configurations spatiales. On trouve des aires de polarité, au premier rang desquelles la zone industrielle qui attire près de 500000 déplacements quotidiens et s'étend sur plusieurs UPZ (Zone industrielle, Puente Aranda, Granjas de Techo), mais aussi Suba avec une capacité d'attraction totale de près de 400000 déplacements quotidiens (UPZ Suba, Rincón de Suba et Tibabuyes) et Kennedy qui présente plutôt un regroupement de pôles de petites dimensions qui attirent au total 480000

déplacements quotidiens : Américas, Kennedy Central, Carvajal, Timiza, Castilla. A la marge de ce dernier ensemble, Patio Bonito et Corabastos présentent des dynamiques étroitement liées au principal marché de gros de la ville, ce qui les place à part dans l'aire de polarité périphérique de Kennedy. Patio Bonito et Corabastos polarisent 150000 déplacements quotidiens. D'autre part, apparaissent des axes de polarité, comme l'axe de l'avenue 80 : cet axe présente quasiment une continuité géographique avec le centre métropolitain, mais on observe une capacité d'attraction des flux de déplacements quotidiens plus forte à l'ouest qu'à l'est : Minuto de Dios, Boyacá Real, Las Ferias et Bolivia au niveau du Terminal de Transmilenio de la 80 (plus de 600000 déplacements quotidiens au total vers les UPZ qui forment l'axe de l'avenue 80). Dans une moindre mesure, se dégage également l'axe de l'autoroute nord, au-delà du centre métropolitain : La Alhambra et Prado Veraniego (170000 déplacements attirés). Enfin, des polarités plus ponctuelles s'observent de manière très nette. Fontibón constitue le principal pôle de ce type à l'ouest de la ville, à proximité immédiate de l'aéroport et de la zone franche de Bogotá, avec une capacité d'attraction de 125000 déplacements quotidiens. Dans le Sud, se dégagent Restrepo en position péricentrale (90000 flux attirés) et surtout Venecia, au carrefour de deux axes principaux, l'Autoroute Sud et l'Avenue 68, qui attire plus de 130000 déplacements quotidiens. D'une capacité polarisante plus limitée, on trouve aussi Veinte de Julio et Yomasa (Usme). Au nord, se consolide la polarisation exercée par l'UPZ La Uribe où sont localisées diverses activités économiques attirées par la proximité du terminal de Transmilenio du Nord (115000 déplacements quotidiens). Il faut enfin mentionner le cas de Bosa, qui correspond à la fois à un axe, le long de l'autoroute du Sud et une aire de polarité qui s'étend vers l'intérieur de l'arrondissement du même nom. Cet ensemble à la sortie de Bogotá en direction de Soacha a une capacité d'attraction de plus de 200000 déplacements quotidiens.

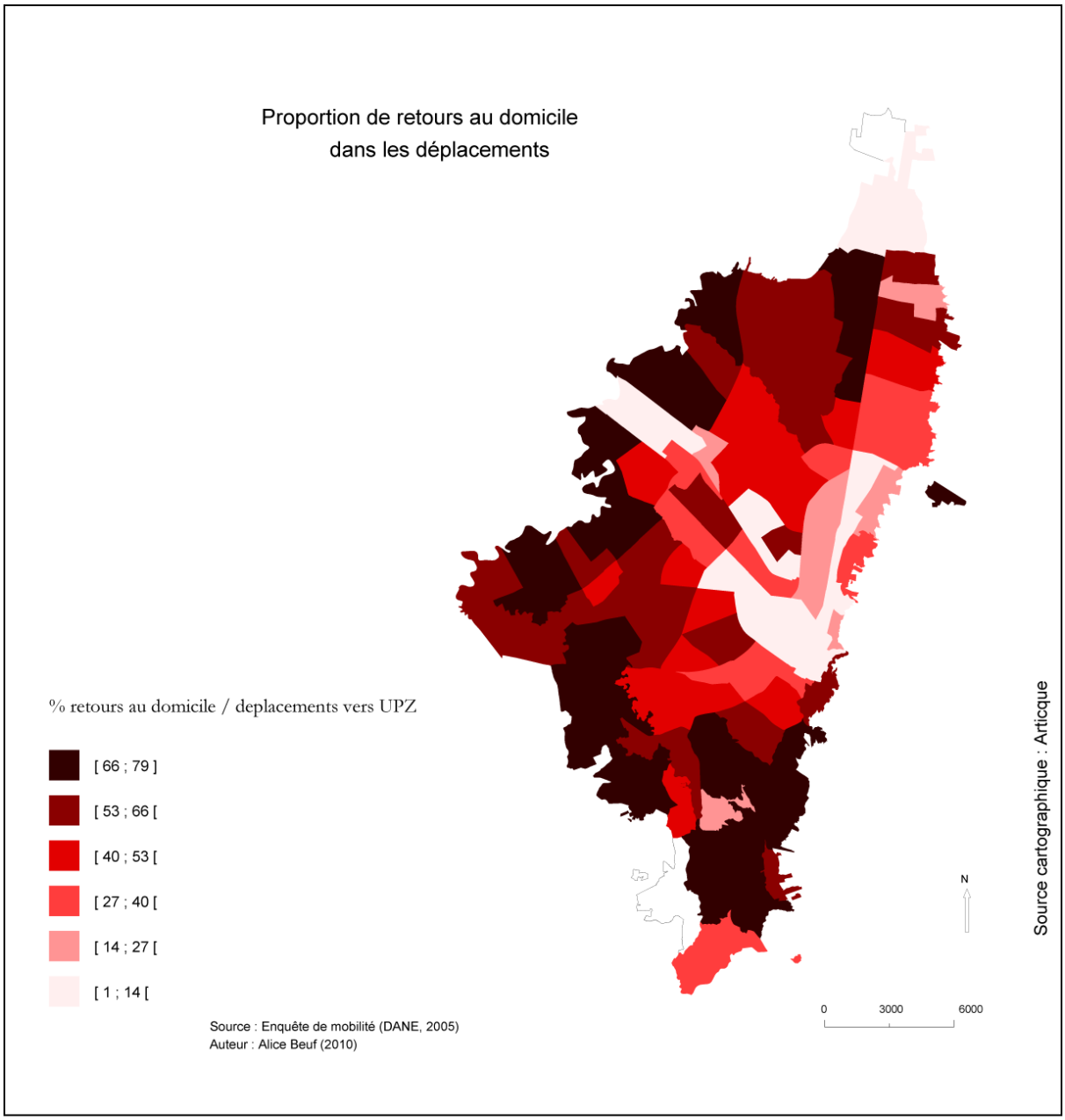
Dans ces pôles émergents dont certains, comme l'axe de l'Avenue 80, avaient déjà été identifiés (voir chapitre 3), la structure des mobilités quotidiennes est néanmoins bien différente de celle observée dans le cas du centre métropolitain. Pour préciser la nature de la polarisation exercée, il faut analyser les flux de mobilités quotidiennes selon les motifs de déplacement et déterminer plus précisément les aires d'influence de ces pôles selon chacun de ces motifs.

Tout d'abord, l'importance de la part des déplacements liés aux retours au domicile dans les déplacements totaux entrants est un critère qui différencie profondément les UPZ assimilées au centre métropolitain des UPZ formant les polarités périphériques. Les cartes n°21 et 22 attestent de la primauté de la fonction résidentielle des périphéries. La carte n°21 s'explique par la carte des densités de population, n°3. Le net gradient centre-périphérie dans la part des déplacements liés

aux retours au domicile est contrarié au niveau des polarités périphériques précédemment évoquées, qui ne correspondent pas aux espaces périphériques les plus monofonctionnels en termes résidentiels (carte n°22). Fontibón, La Uribe, Venecia, Restrepo, l'axe de l'Avenue 80, Kennedy avec Corabastos et Patio Bonito, Suba et Bosa présentent en comparaison des autres espaces périphériques de plus hauts niveaux d'attraction pour les autres motifs de déplacement.



Carte n°21 : Déplacements quotidiens de retours au domicile



Carte n°22 : Proportion de retours au domicile dans les déplacements

Par exemple, le poids du Rincón de Suba s'explique d'une part par la taille de sa population (268000 habitants)[214] mais aussi par la présence de divers types d'activités qui attirent 80000 déplacements par jour, ce qui est loin d'être négligeable. Au Sud, apparaît Danubio qui attire peu de déplacements mais proportionnellement plus de déplacements non liés aux retours au domicile, situation que nous pouvons expliquer par la présence du Terminal de Transmilenio Usme dans un espace peu urbanisé. Par contre, la polarité de Yomasa, localisée dans des secteurs très densément peuplés disparaît. Les résultats pour Ciudad Usme et El Mochuelo, avec moins de 50% de déplacements liés aux retours au domicile sont potentiellement non significatifs en raison

214C'est l'UPZ la plus peuplée.

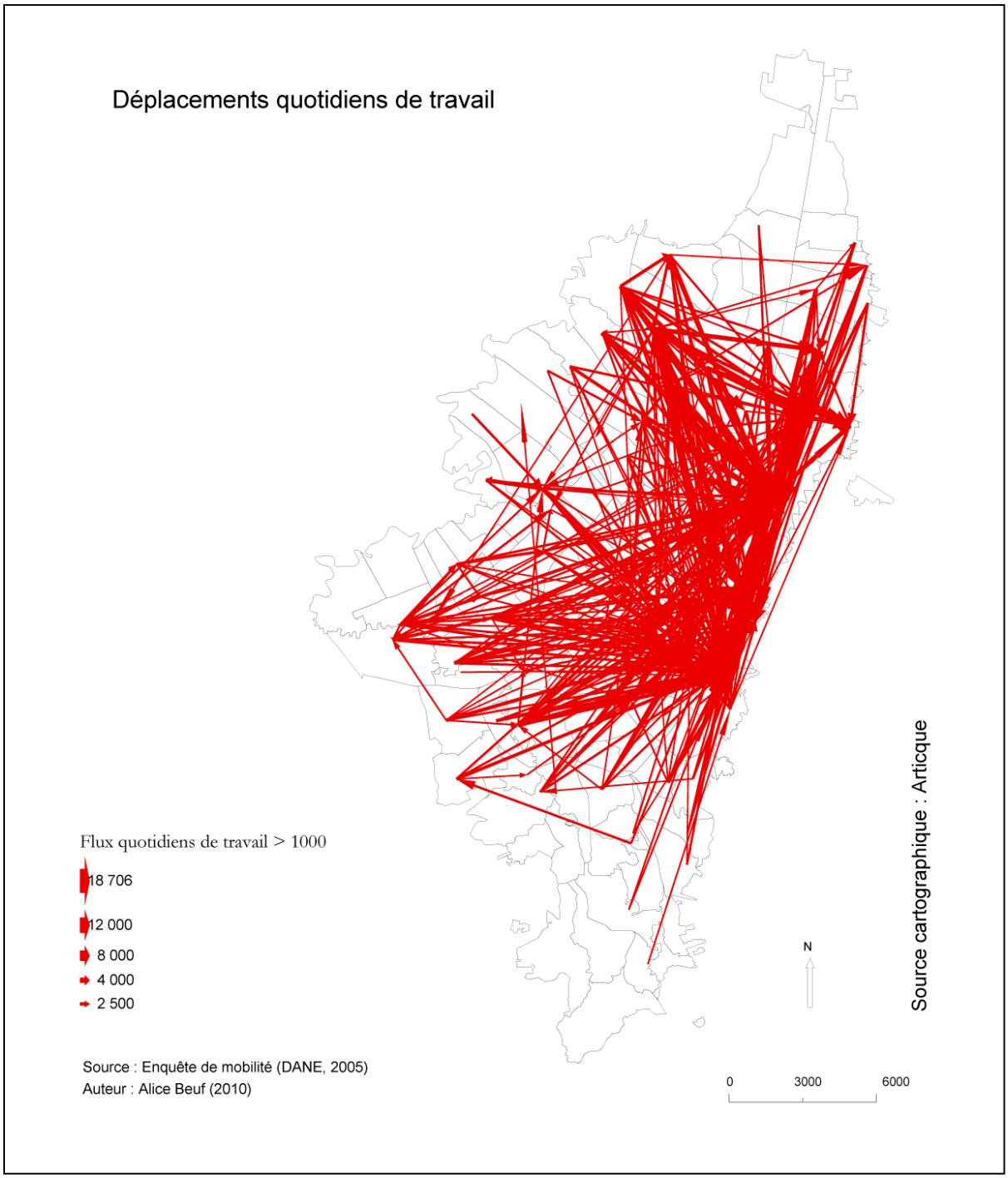
du faible nombre de personnes enquêtées.

Parmi les polarités identifiées, très peu ne dépendent pas de la fonction résidentielle. Seules la zone industrielle faiblement peuplée et en situation plus péricentrale que périphérique ainsi que La Uribe, grande zone commerciale autour de l'Autoroute Nord encore peu urbanisée en 2005, attirent une faible part de retours au domicile dans les déplacements quotidiens. Ces deux dernières polarités sont caractérisées par des interactions fortes avec le centre métropolitain et une polarisation étendue sur une grande partie de l'espace urbain, que nous préciserons à continuation. Il est possible de considérer que la zone industrielle, incluse à l'axe centre-aéroport, est intégrée au centre métropolitain. Les industries lourdes sont de plus en plus supplantées par des activités de services logistiques et commerciaux, qui servent d'appui aux activités économiques du centre métropolitain (Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, 2009).

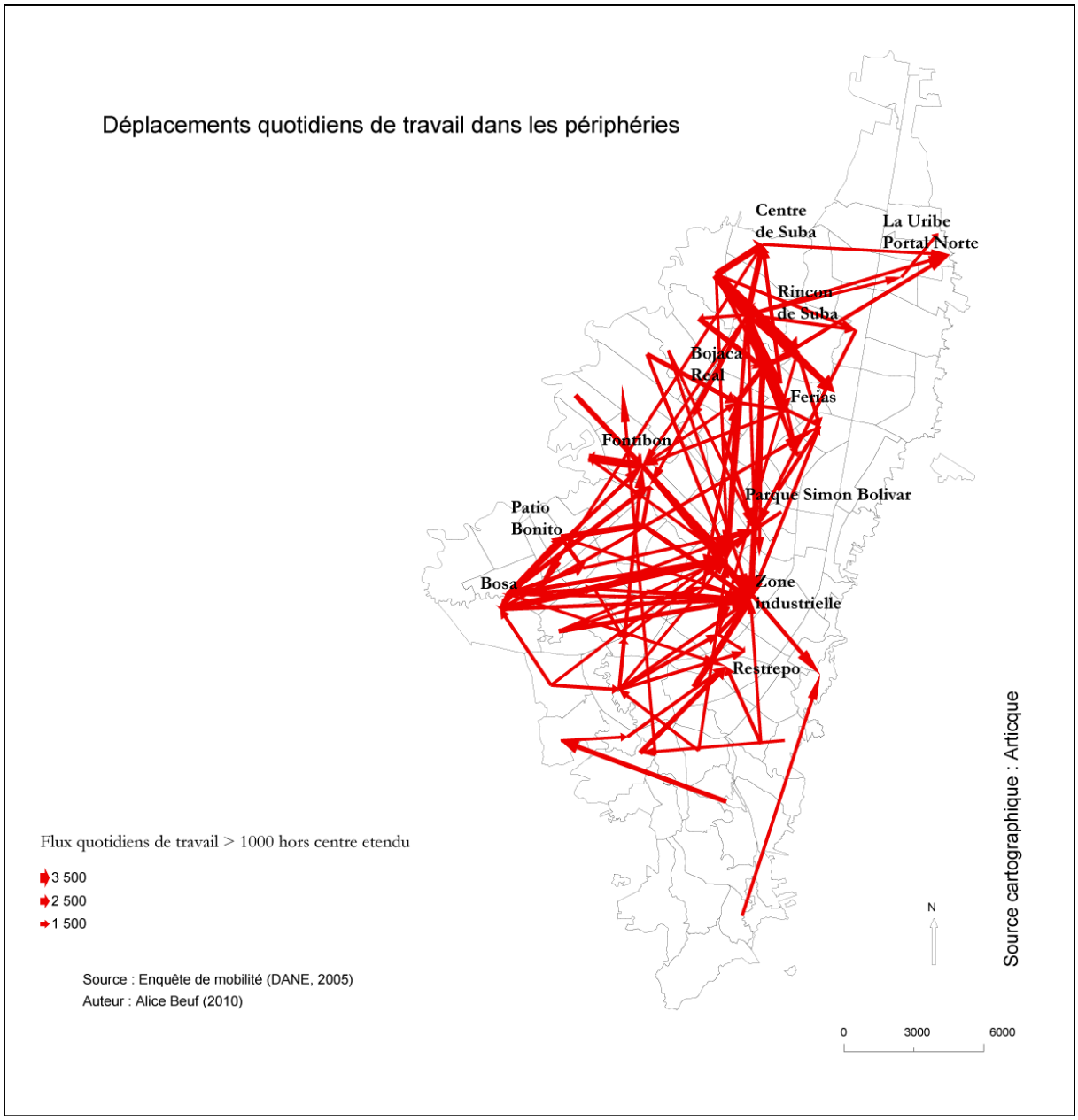
La structure spatiale des déplacements liés au travail, les plus nombreux après les retours au domicile (2189658 déplacements) se différencie très peu de la structure des déplacements totaux, avec le centre métropolitain comme pôle d'emploi prédominant (carte n°23). Si l'on s'intéresse aux déplacements liés au travail hors du centre métropolitain, on retrouve la plupart des polarités déjà identifiées précédemment, à quelques exceptions près, comme la plus grande proportion de déplacements à destination d'UPZ limitrophes du centre métropolitain : Quinta Paredes, Santa Isabel et, plus éloignée mais profondément intégrée à la dynamique métropolitaine, l'UPZ Ciudad Salitre.

Selon la part des déplacements inter-UPZ dans les déplacements totaux à destination des UPZ (autogénération des déplacements) et selon l'étendue géographique de l'aire d'influence, plusieurs types de polarisation peuvent être identifiés. Le premier type correspond à des polarités qui attirent une faible proportion de déplacements internes (moins de 8%) et une forte proportion de déplacements venant d'autres UPZ. Ces polarités ont globalement une aire d'influence étendue, si ce n'est à l'ensemble de la ville, tout du moins à une grande partie de celle-ci. Il s'agit essentiellement de centralités hyper spécialisées d'échelle urbaine, comme la Zone industrielle, le Parc Simon Bolivar, Restrepo, La Uribe et Corabastos. Le deuxième type correspond à une situation intermédiaire avec des polarités qui attirent une proportion moyenne de déplacements internes (entre 10 et 20%). Elles présentent des aires d'influence étendues à une zone plus limitée et une diversification plus grande de leurs activités. Dans ce groupe, on trouve l'axe de l'Avenue 80 qui polarise les différentes UPZ d'Engativá localisées sur ce même axe, les trois UPZ occidentales de l'arrondissement de Suba, et dans une moindre mesure Bosa et Perdomo (Ciudad

Bolivar). Présentent également ce type de polarisation Fontibón, qui attire des déplacements en provenance de ce même arrondissement et des périphéries occidentales de la ville grâce à l'Avenue Ciudad de Cali (Bosa, Patio Bonito, Suba Rincón et Tibabuyes, Engativá et Kennedy) et les multiples pôles de Kennedy qui polarisent l'ensemble de cet arrondissement ainsi que San Cristobal, à travers l'axe de l'Avenue Primera de Mayo.



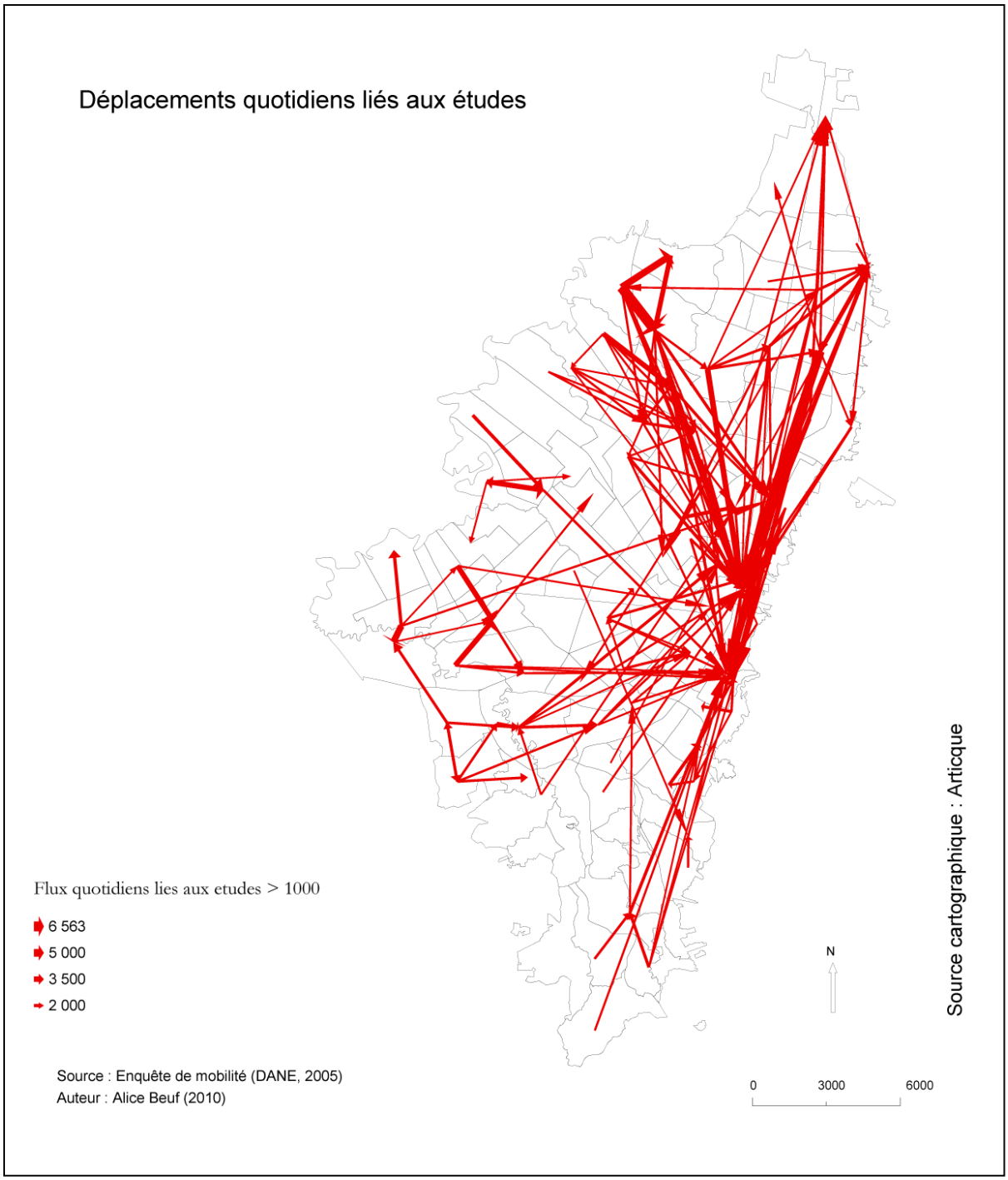
Carte n°23 : Les déplacements quotidiens de travail



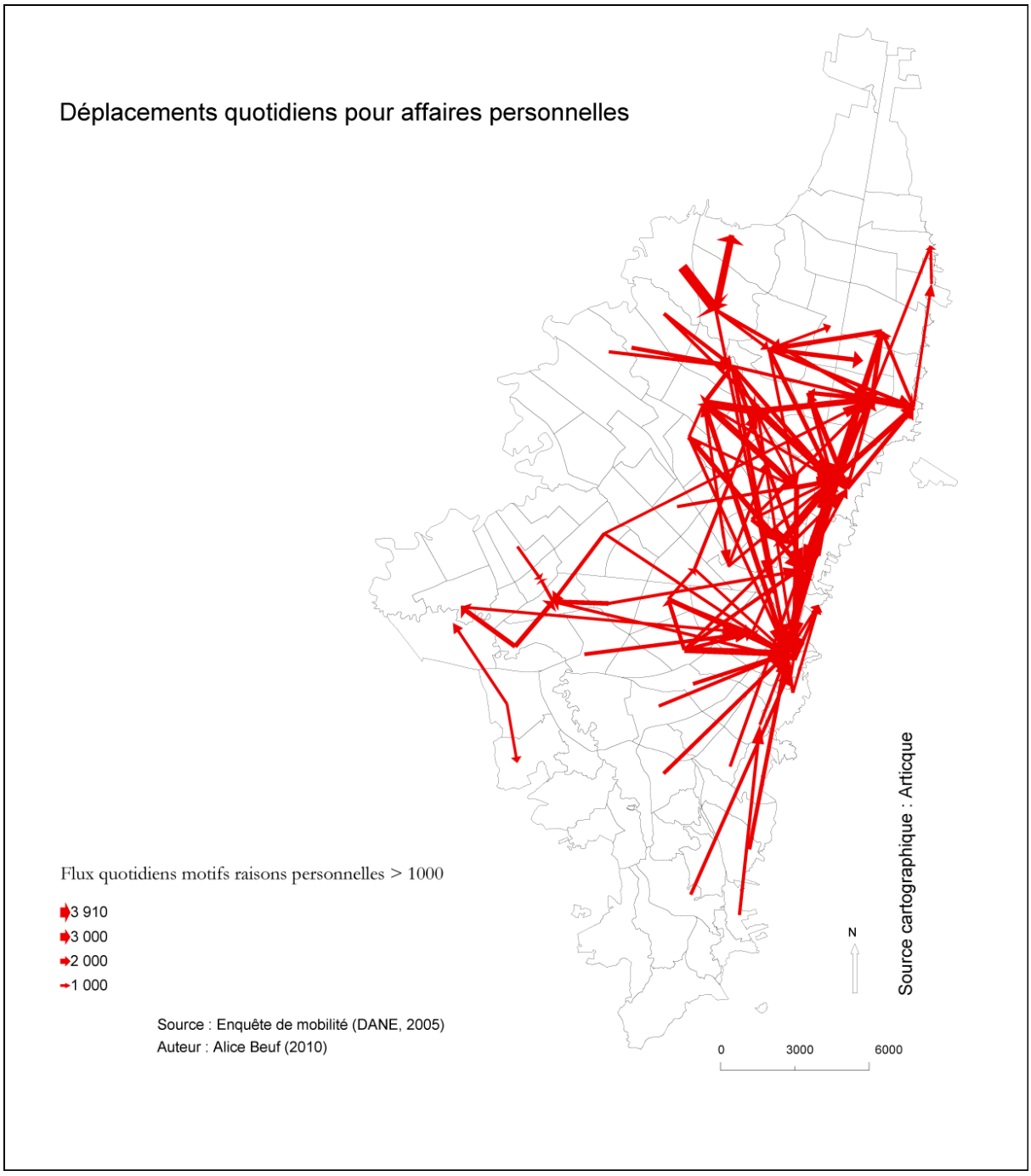
Carte n°24 : Déplacements quotidiens de travail dans les périphéries

Enfin, le dernier type de polarisation correspond à des UPZ où la proportion de déplacements inter-zone est élevée (de 26% pour Patio Bonito à 41% pour le Rincón de Suba) et dont les zones d'influence sont limitées spatialement à un arrondissement, et éventuellement à quelques autres quartiers proches. Il s'agit principalement de polarités périphériques qui ont émergé en raison même de la densité du peuplement dans ces périphéries éloignées. La faible étendue géographique de leurs aires d'influence dérive d'un degré de spécialisation limité. Ce sont des centralités qui offrent une alternative au centre métropolitain en matière de services non spécialisés pour les populations résidentes, activités fortement génératrices d'emplois. Répondant à ces caractéristiques, on trouve Suba (centre de Suba et Suba-Rincón) dont l'aire d'influence reste

recentrée sur l'arrondissement du même nom, et Bosa qui polarise un peu au-delà de l'arrondissement jusqu'à Perdomo (Ciudad Bolivar). Également dans cette catégorie, Patio Bonito présente une aire d'influence plus étendue : Bosa, Fontibón et Perdomo. Les déplacements en provenance des autres UPZ de l'arrondissement de Kennedy sont en revanche moins importants, ce qui atteste d'une certaine coupure entre la partie centrale de Kennedy et sa partie occidentale, mieux articulée aux autres périphéries de l'occident bogotain par l'Avenue Ciudad de Cali.



Carte n°25 : Déplacements quotidiens liés aux études



Carte n°26 : Déplacements quotidiens pour affaires personnelles

Les déplacements quotidiens pour études regroupent les trajets des étudiants vers les universités et les déplacements des élèves vers les institutions scolaires d'enseignement primaire et secondaire. Comme il s'agit de réalités fort différentes, les résultats doivent être pris avec précaution. Par exemple, on observe une part relativement élevée des déplacements inter-UPZ dans les déplacements totaux pour études, mais ce pourcentage ne dépasse que rarement les 30%. On est donc en droit d'estimer que de nombreux déplacements n'ont pas été pris en compte car ils correspondent à des déplacements à pied de moins de 15 minutes, sans pouvoir connaître dans

quelle mesure. Il est plus prudent de se focaliser sur la structure des déplacements de longue distance, qui font apparaître la polarisation du centre métropolitain, et plus précisément de la partie occidentale de l'axe centre-nord. Chapinero polarise en particulier le Nord de la ville (arrondissements d'Usaquén et Suba) et l'axe de l'Avenue 80 alors que le centre traditionnel (Las Nieves, Candelaria) attire des étudiants en provenance de Cedros (UPZ n°13), mais aussi du Sud de la ville (arrondissements de Rafael Uribe, San Cristobal et Kennedy). On observe aussi l'importance de l'extrême nord de la ville, où sont localisés de nombreux collèges privés suburbains ainsi que les sites champêtres de plusieurs universités. Les élèves et étudiants qui s'y déplacent viennent principalement des arrondissements d'Usaquén et de Suba (partie orientale), ce qui correspond à des quartiers résidentiels aisés.

Hors du centre métropolitain et du nord de la ville, apparaissent des polarités éducatives dans les périphéries populaires. En raison de la faible présence d'universités dans ces périphéries, les polarités sont le produit des déficits de collèges publics ou privés dans certains secteurs qui conduisent à mettre en place des routes éducatives vers d'autres espaces mieux dotés, espaces qui polarisent ainsi au-delà de leur zone d'influence initiale. Par ordre d'importance, on trouve : Rincón de Suba qui attire des déplacements en provenance de l'ouest de l'arrondissement (Tibabuyes) et du centre de Suba (lui-même polarisant Tibabuyes) ; Bosa où les flux éducatifs se croisent entre Bosa central, Bosa occidental et El Porvenir, en plus des flux en provenance du Perdomo (Ciudad Bolivar) ; Fontibón qui polarise les espaces périphériques qui lui sont limitrophes (zone franche et Fontibón San Pablo) ; Kennedy central qui reçoit des flux en provenance des secteurs proches de Timiza et Carvajal, Patio Bonito, Corabastos et même Bosa. Il faut aussi relever les phénomènes de polarisation éducative qu'exercent les UPZ limitrophes de Venecia (sur l'arrondissement de Ciudad Bolivar et les UPZ de Tunjuelito et Carvajal), Quiroga (sur Ciudad Bolivar, Venecia et les secteurs proches de l'arrondissement de Puente Aranda) et Restrepo (sur Gran Yomasa à Usme, les secteurs bas de San Cristobal et Kennedy central).

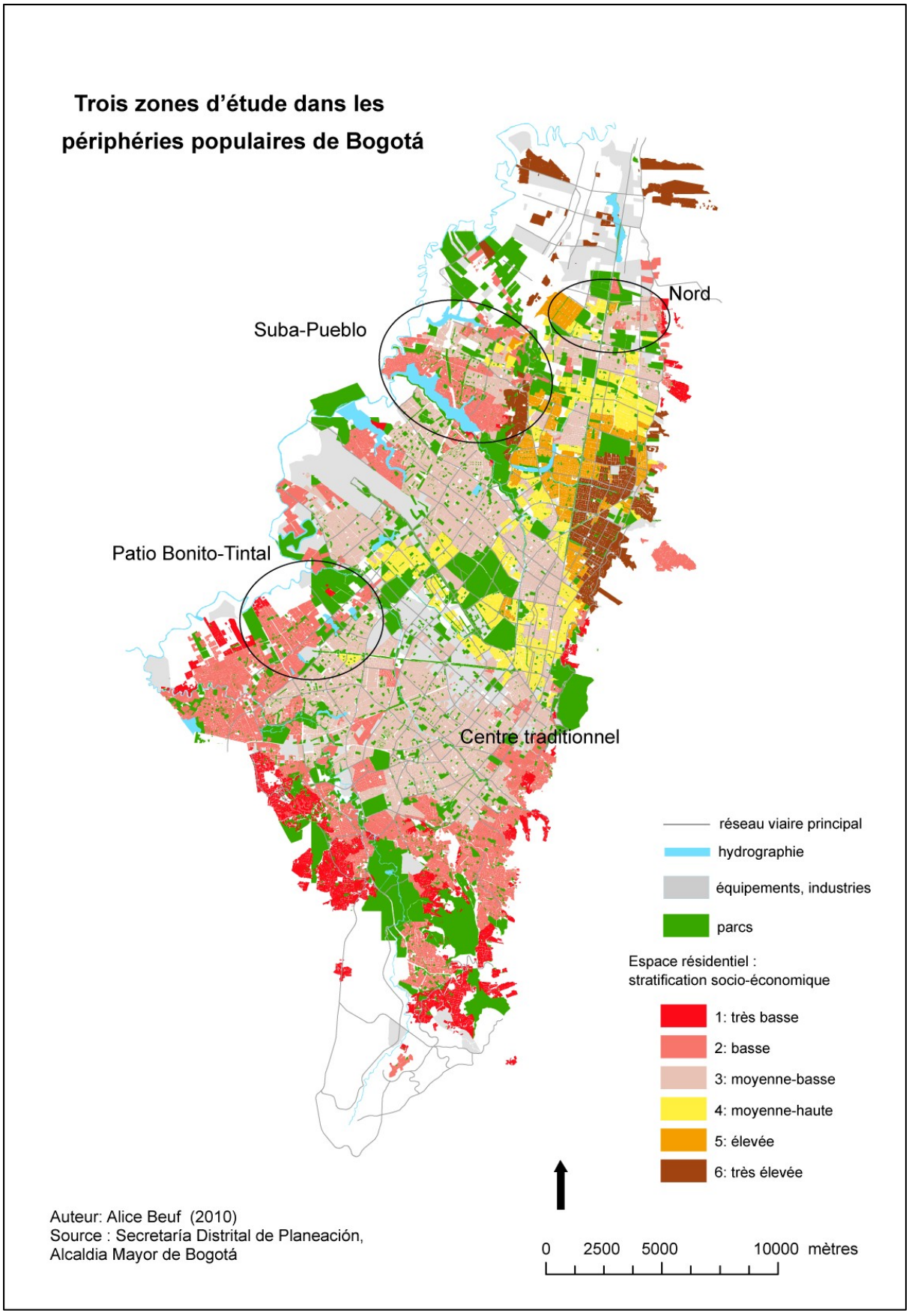
Les polarités éducatives, et notamment les polarités périphériques, se recoupent en grande partie avec les polarités liées à l'emploi. L'analyse des flux permet d'affirmer l'existence d'un degré d'autonomie plus important des périphéries occidentales (Suba, Fontibón, Bosa, Kennedy central et occidental) que des périphéries sud, qui dépendent de manière plus intense du centre métropolitain, ou des polarités secondaires de localisation péricentrale (Restrepo, Quiroga, Veinte de Julio) ou de première couronne périphérique (Venecia). Cette dimension se dégage également de la structure des flux liés aux affaires personnelles (carte n°26). La notion d'« affaires personnelles » regroupe les trajets liés aux services administratifs, médicaux, culturels, sportifs,

religieux, les visites amicales et professionnelles. Mais en dépit de ce flou conceptuel (relativisé par la faible part de ces motifs de déplacement dans les déplacements totaux[215]), la structure des déplacements qui se dégage fait apparaître l'extrême polarisation du centre métropolitain sur une grande partie de l'espace urbain, hormis dans les périphéries occidentales. Suba (Rincón de Suba et centre de Suba), Minuto de Dios, Bosa et Kennedy ont un pouvoir d'attraction plus fort que le centre métropolitain sur leur zone d'influence proche. En ce sens, on peut donc parler de polarités périphériques qui fonctionnent comme des alternatives au centre métropolitain pour les habitants des périphéries occidentales, en ce qui concerne une diversité de motifs de déplacement.

Alors qu'il aurait été particulièrement pertinent d'intégrer à cette étude une analyse approfondie des déplacements pour achats, révélateurs de polarités commerciales, les données disponibles dans l'Enquête de Mobilité se sont révélées insuffisantes. Les polarités commerciales qui se dégagent sont le centre métropolitain, Corabastos – Patio Bonito, l'axe de l'Avenue 80, la Zone industrielle, l'axe de l'Autoroute Nord et le Rincón de Suba. Mais les effectifs sur lesquels reposent ces données sont trop petits pour valider la représentativité des aires d'influence obtenues. En effet, les jours sur lesquels porte l'enquête sont exclusivement des jours de semaine : lundi, mardi, mercredi ou jeudi. Les déplacements de fin de semaine ne sont pas pris en compte. Or, c'est précisément les samedis et dimanches que les Bogotains ont l'habitude de sortir pour effectuer leurs achats, comme l'atteste la fréquentation des centres commerciaux, toujours significativement plus importante en fin de semaine.

L'étude des phénomènes de polarisation produits par les mobilités quotidiennes révèle certes le poids du centre métropolitain dans la structuration de l'espace urbain et la dépendance dans laquelle se trouvent les périphéries urbaines. Mais cette étude révèle aussi des phénomènes de polarisation qui présentent des caractéristiques intéressantes du point de vue de l'équité territoriale : des polarités qui ne sont pas hyper-spécialisées et plus intégrées à à la dynamique métropolitaine qu'à leur environnement immédiat (cas de la zone industrielle) mais qui présentent au contraire une forte capacité de polarisation sur les territoires qui les entourent, au point d'y réduire l'influence du centre métropolitain. Ces phénomènes s'observent dans les périphéries occidentales : des périphéries populaires très densément peuplées (voir carte n°3), mais qui présentent un degré d'hétérogénéité sociale plus élevé que dans les périphéries Sud, où la pauvreté est plus généralisée. Comme l'atteste la carte n°27, les périphéries ouest et nord présentent un mélange de strates socio-économiques qui n'existe pas au Sud.

215Les déplacements pour affaires personnelles représentent environ 10% des déplacements recensés. La part des déplacements de travail reste toujours prédominante à Bogotá.



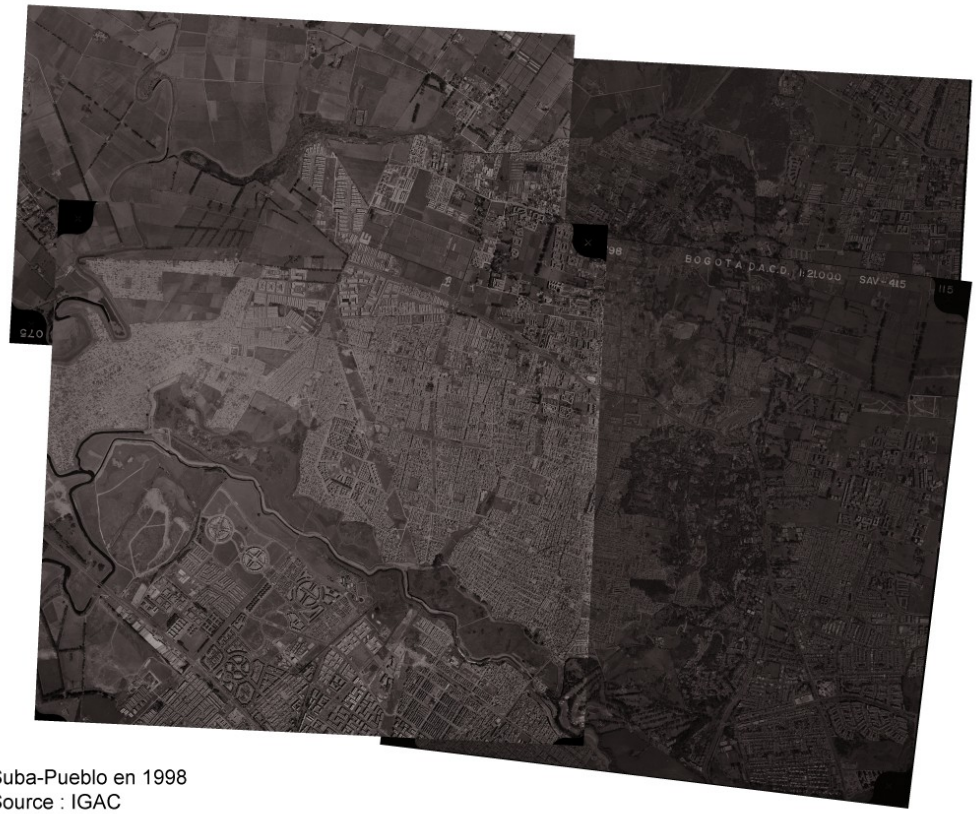
Carte n°27 : Trois zones d'études dans les périphéries populaires de Bogotá

Cette hétérogénéité des périphéries occidentales et nord rend possible à des degrés divers l'instauration d'intenses dynamiques de recomposition territoriale. Nous posons l'hypothèse que depuis 2005, date de recueil de l'information pour l'Enquête de Mobilité, ces mêmes polarités périphériques se sont renforcées, avec notamment l'ouverture des Terminaux de Transmilenio de Suba et du Sud à Bosa en 2006, ainsi que l'implantation de grands centres commerciaux et de nouvelles activités économiques, encore absents au Sud. L'autonomie des périphéries nord et des périphéries occidentales est donc susceptible de s'accentuer, comme par exemple au niveau commercial pour lequel l'Enquête de Mobilité ne fournit pas d'informations suffisantes. Au vu des résultats de l'Enquête de Mobilité et de l'observation empirique des transformations territoriales, nous avons décidé d'approfondir à l'échelle locale l'étude de l'émergence de nouvelles polarités périphériques, que nous appelons des « lieux avec attributs de centralité » avant de pouvoir statuer sur leur caractère de « nouvelles centralités périphériques ». Ce travail se fonde sur la comparaison entre deux zones d'étude principales – Suba-Pueblo (UPZ 27, 28 et 71) et Patio Bonito/Tintal (UPZ 82, 83 et 79) – et une zone d'étude complémentaire – Nord (autour du Portal Nord de Transmilenio, à la jonction des UPZ 10, 9 et 17,).

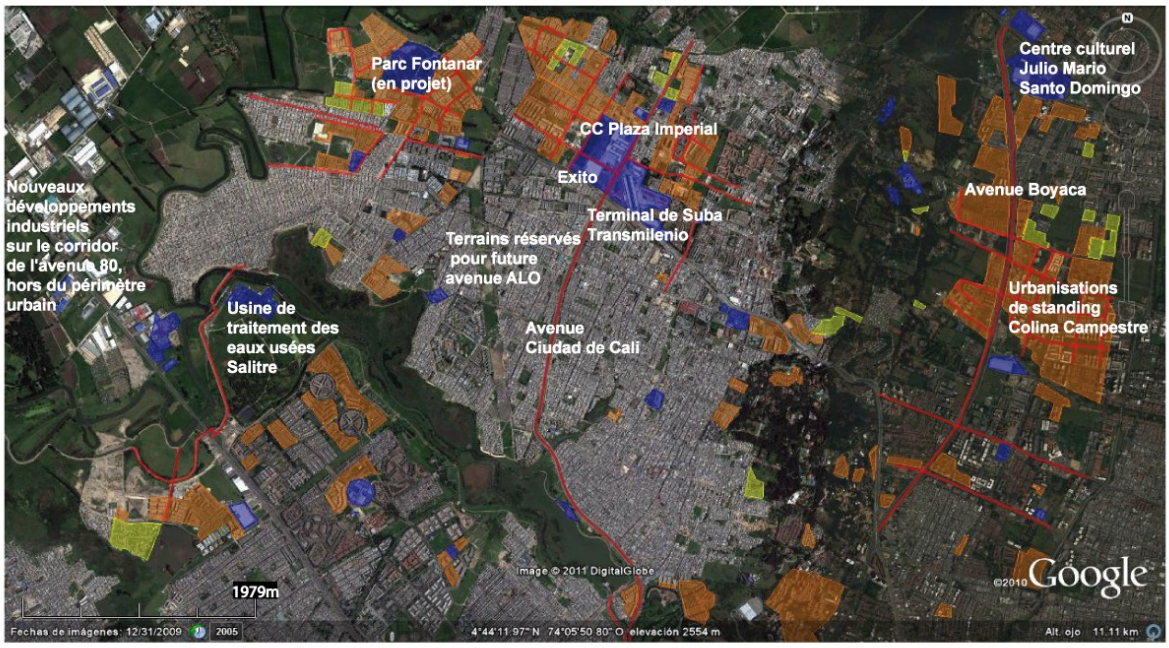
2. Expansion urbaine et recomposition de la centralité dans les périphéries

La prodigieuse croissance urbaine de Bogotá dans la deuxième moitié du 20ème siècle s'est traduite par la fondation de multiples quartiers au-fur-et-mesure de l'urbanisation informelle de nouveaux terrains, souvent en discontinuité territoriale avec l'espace bâti. La ville périphérique a ainsi été produite par additions successives de quartiers. Le quartier a donc été au cours de la phase de croissance rapide l'unité sociale de référence dans les périphéries. C'est dans ce cadre que s'organisent les mobilités quotidiennes liées à la sphère domestique. La place principale du quartier, ou à défaut, le coin de rue qui en tient lieu, représente une centralité de proximité élémentaire, support privilégié des interactions sociales qui se donnent au sein de la communauté. Dans ce modèle d'organisation spatiale, les territorialités des citadins se construisent exclusivement entre le quartier et le centre métropolitain où se trouvent les emplois et les ressources urbaines. Mais avec la poursuite de l'expansion urbaine, un tel ordre spatial devient injuste car l'accès au centre métropolitain depuis des périphéries toujours plus lointaines devient de plus en plus difficile. L'émergence de nouveaux lieux avec attributs de centralité capables de polariser un vaste ensemble de quartiers dans les périphéries bouleverse cette structure territoriale duale et introduit une nouvelle échelle des territorialités, entre celle du quartier et celle de la ville.

Suba-Pueblo : une périphérie en expansion



Suba-Pueblo en 1998
Source : IGAC



Suba-Pueblo le 31/12/2009
Source : Google Earth

nouvelles voies
nouveaux ensembles résidentiels formels
nouveaux équipements
nouveaux quartiers autoconstruits

Images aériennes n°1 : Suba-Pueblo, une périphérie en expansion
Elaboration : Alice Beuf (2010)

2.1. Expansion et micro-ségrégation des périphéries[216]

Les trois zones d'étude sélectionnées correspondent à des fronts d'urbanisation de la ville du début des années 2000.

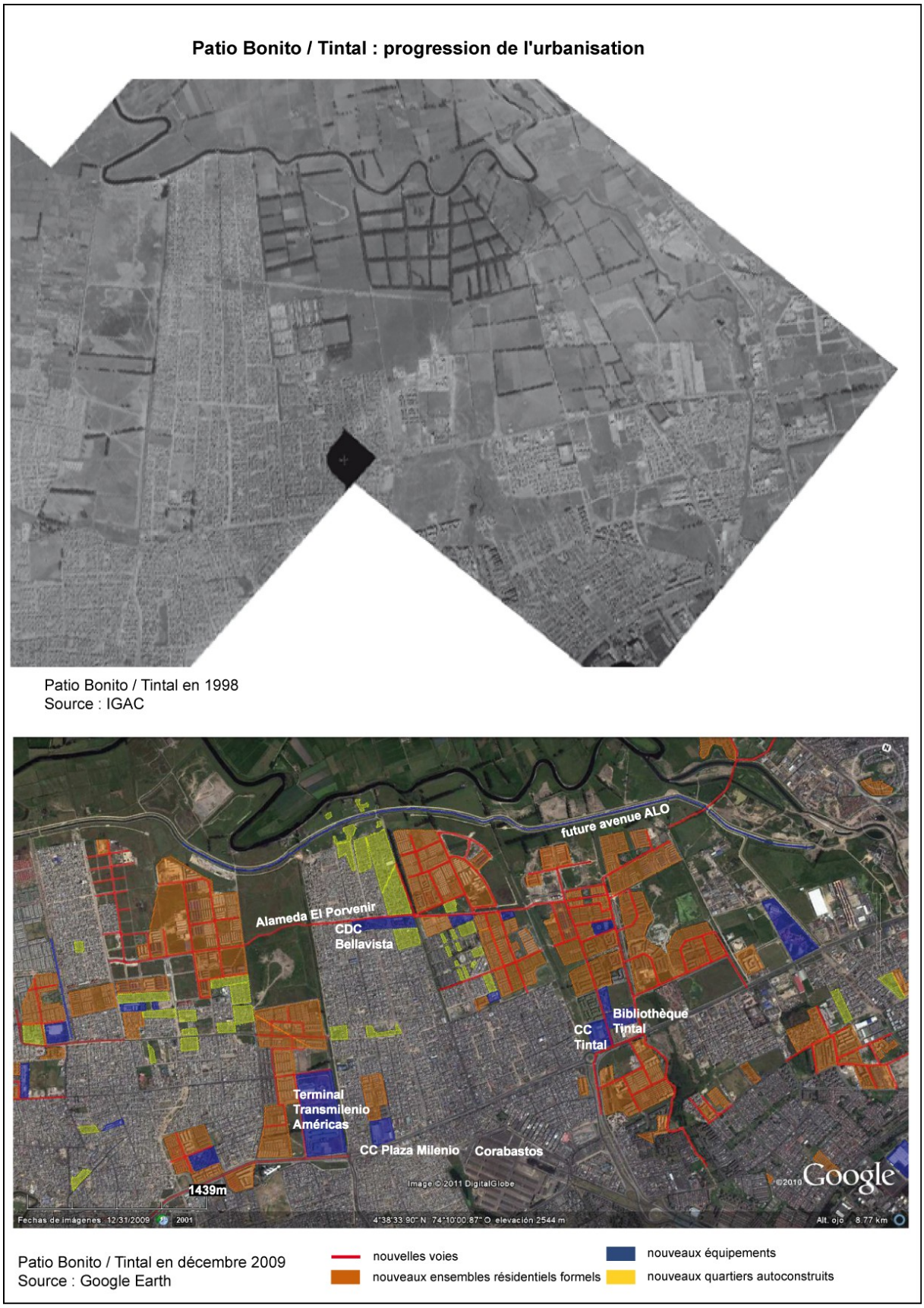
Au nord-ouest de Bogotá, Suba-Pueblo est un secteur urbain aisément identifiable de par sa topographie. Comme on peut l'observer sur les images n°1, il est isolé du reste de la ville par la colline de Suba à l'Est et l'étang de Juan Amarillo au Sud. Le rio Bogotá et l'étang de la Conejera le séparent de la zone rurale au Nord et à l'Ouest. Dans les années 1990, seules deux avenues secondaires reliaient Suba-Pueblo au reste de la ville : l'ancienne avenue de Suba et la route 91 qui relie le Rincón de Suba à Quirigua, dans l'arrondissement d'Engativá. Dans leurs récits, les habitants du secteur nous ont systématiquement commenté les conditions de transport déplorables qu'ils devaient supporter pour rejoindre leur lieu de travail ou d'études, à l'époque encore plus concentrés dans l'axe centre-nord qu'aujourd'hui (entretiens n°79, 80, 88). L'administration du District utilise depuis quelques années le toponyme de Suba-Pueblo pour distinguer la partie occidentale de l'arrondissement de Suba et ainsi donner un nom à cette unité spatiale reconnue par les habitants et autrefois identifiée comme « la commune 92 ». Le noyau villageois à partir duquel s'est étendu ce secteur périphérique correspond au village Muisca[217] de Suba, qui a été annexée par Bogotá en 1954. En raison de cette topographie particulière et de son histoire, Suba-Pueblo est encore souvent perçu comme une « ville dans la ville ».

Localisée au sud-ouest de Bogotá, la zone de Patio Bonito-Tintal correspond aux quartiers situés à l'ouest de l'Avenue Ciudad de Cali, au niveau des zones humides du Burro y du Chucua de la Vaca. Patio Bonito et le Tintal sont des secteurs urbains également bien identifiés par les résidents, en dépit de l'absence d'une perception d'une « ville dans la ville » comme à Suba. Au Sud, le secteur de Patio Bonito[218] correspond à un ensemble de quartiers d'origine informelle doté d'une forte identité, à la fois positive (pour le dynamisme démographique et commercial qui s'observe sur la *Principal,* l'avenue principale de Patio Bonito, la Rue 38 Sud) et négative, en raison de sa stigmatisation comme secteur urbain dangereux, comme « zone rouge » où agissent diverses bandes criminelles et délinquantes (de même que Rincón, Gaitana et Lisboa à Suba). Pour sa part,

216Certaines analyses dans ce chapitre et dans le chapitre suivant ont été développées dans : Beuf (2011).

217Les Muiscas sont les habitants autochtones de la Savane de Bogotá. Autour de Bogotá, plusieurs communautés muiscas ont perduré à la colonisation de leurs terres à Suba, Bosa et Cota. Elles ont obtenu une reconnaissance officielle en 1990, qui a été ratifiée par la Constitution multiculturelle de 1991.

218Nous appelons Patio Bonito l'ensemble de près d'une centaine de quartiers qui se sont construits à partir du quartier Patio Bonito comme tel situé à proximité de l'Avenue Ciudad Cali. Cet ensemble de quartiers, progressivement construits à l'ouest de cette grande urbanisation, correspond à l'UPZ 82, qui porte le même nom, Patio Bonito.



Images aériennes n°2 : Patio Bonito-Tintal : progression de l'urbanisation
Elaboration : Alice Beuf (2010)

le Tintal correspond aux quartiers qui entourent Patio Bonito à l'Ouest et au Nord et qui se sont récemment urbanisés de manière massive sous la forme d'ensembles résidentiels fermés de logements sociaux. L'homogénéité des paysages urbains, qui rompt avec le tissu des quartiers d'origine informelle environnants, contribue à l'identification du secteur par les Bogotains qui fréquentent ces périphéries. Les images n°2 permettent de saisir l'imbrication spatiale de ces secteurs qui présentent des morphologies radicalement différentes.

La zone d'étude du Nord comprend les quartiers urbanisés autour du Terminal de Transmilenio du Nord. Située au Sud du périmètre du Plan zonal du Nord, qui est encore non urbanisé, c'est une des principales entrées de ville. Il n'y a pas d'unité réelle du secteur, hormis la proximité avec l'autoroute qui assure la connexion avec le reste de la ville. Les urbanisations sont dispersées et présentent des morphologies urbaines disparates : quartiers d'origine informelle sur le flanc des montagnes orientales, ensemble résidentiel de standing élevé avec maisons individuelles à l'ouest, petits collectifs et habitat pavillonnaire des deux côtés de l'autoroute (images n°3).

Ces secteurs périphériques ont connu une prodigieuse croissance démographique au cours de la dernière décennie. uba-Pueblo est aujourd'hui très densément peuplé (voir carte n°3). Sa population a augmenté entre 1993 et 2005 de 281000 à 582000 habitants (+107%). Avec une densité moyenne de 213 habitants par hectare en 2005, il comprend certains des quartiers les plus denses de Bogotá, qui peuvent atteindre localement plus de 500 habitants par hectare. Ces densités de population élevées sont générées par de forts taux d'entassement, principalement dans les maisons basses[219] des quartiers d'origine informelle, comme au incón de Suba ou à isboa. De dimension plus petite mais présentant un rythme de croissance encore supérieur, atio Bonito-Tintal est passé de 95000 habitants en 1993 à 338000 en 2005 (+256%). On trouve des quartiers aux densités de population encore plus importantes qu'à Suba, avec localement un maximum de 596 habitants par hectare dans la deuxième étape de atio Bonito (voir carte n°3). Mais la partie du intal, non entièrement urbanisée en 2005, présente des densités inférieures à 180 habitants par hectares et par endroit des densités très faibles. Finalement, le Nord, nettement moins peuplé, a connu une croissance démographique importante mais plus modérée (de 83916 habitants en 1993 à 144961 en 2005, soit +73%). Avec 131 habitants par hectares, les densités de population y sont inférieures à la moyennes de la ville, malgré de grandes disparités internes entre les quartiers orientaux (415 habitants par hectare à uenavista) et occidentaux (23 habitants par hectare à an José de Bavaria, entièrement urbanisé sous la modalité de grandes parcelles). En situation intermédiaire, le quartier consolidé de erbenal se situe à 277 habitants par hectare.

219Un qualificatif relatif en raison du développement progressif de ces maisons, dont une grande partie comporte deux voire trois étages aujourd'hui.

Le Nord : l'urbanisation d'une entrée de ville

La zone Nord en 1998
Source : IGAC

La zone Nord en janvier 2010
Source : Google Earth

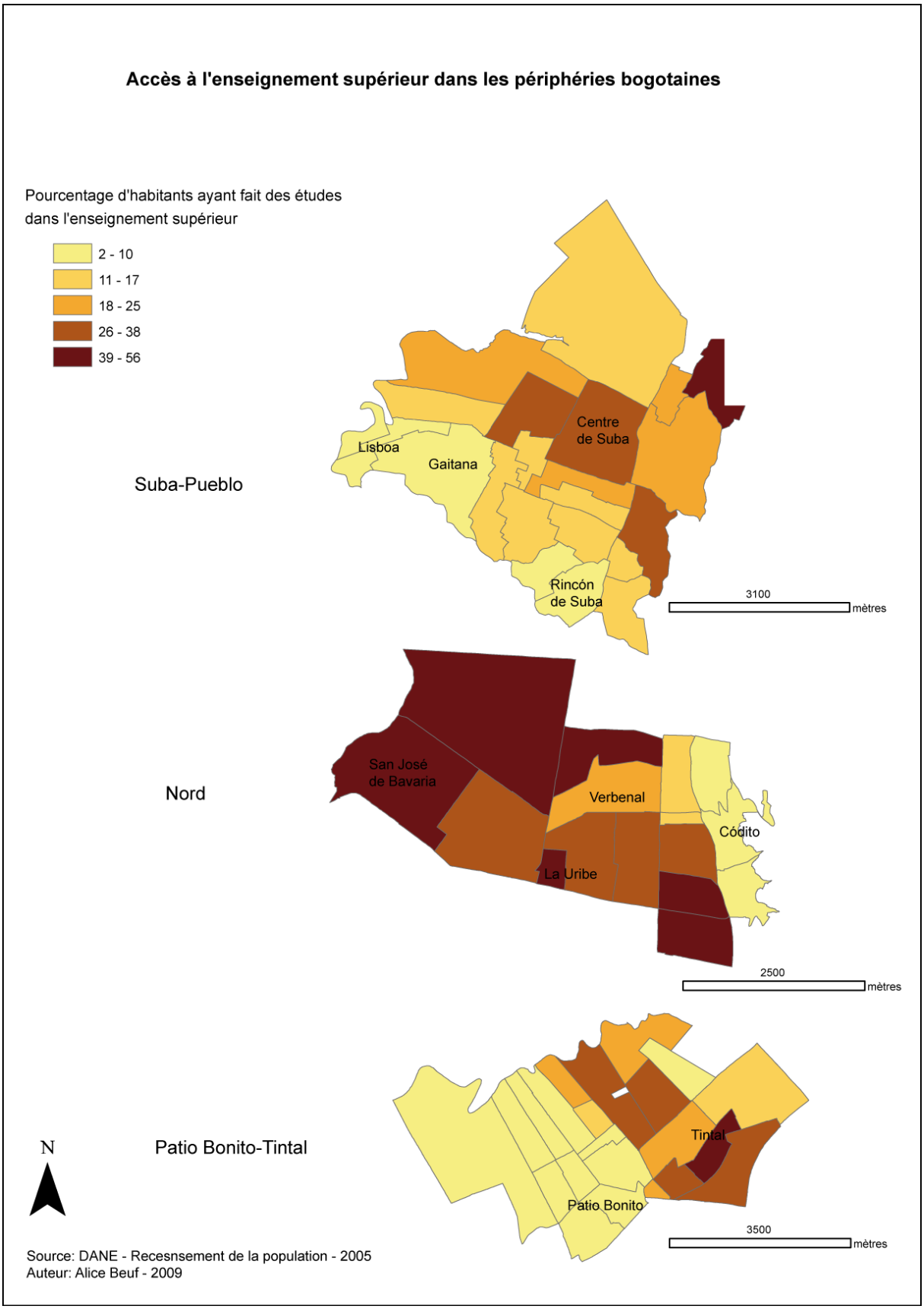
nouvelles voies
nouveaux ensembles résidentiels formels
nouveaux équipements
nouveaux quartiers autoconstruits

Images aériennes n°3 : Le Nord : l'urbanisation d'une entrée de ville
Elaboration : Alice Beuf (2010)

Cette prodigieuse croissance démographique se traduit par la jeunesse des populations qui vivent dans ces périphéries en expansion. Selon les données du recensement de la population de 2005 (DANE), les populations de Suba-Pueblo et Patio Bonito-Tintal sont plus jeunes que la moyenne de la ville. A Patio Bonito-Tintal, les personnes de moins de 20 ans (35% de la population de Bogotá) représentent plus de 40% de la population (jusqu'à 51% dans un quartier récent du Tintal). A Suba-Pueblo, on ne retrouve les mêmes proportions de populations jeunes que dans les quartiers les plus périphériques (Lisboa, Santa Cecilia). Les autres quartiers présentent entre 35 et 40% de personnes de moins de 20 ans, 34% dans l'ancien noyau villageois et la colline de Suba. La zone nord présente une proportion de moins de 20 ans encore inférieure à celle de Suba, avec 35% en moyenne dans la zone. Les quartiers orientaux (Buenavista, Horizontes Norte, Códito) présentent néanmoins des taux de population jeune comparables aux secteurs les plus populaires de Patio Bonito-Tintal et Suba-Pueblo, aux alentours de 42%.

En outre, ces périphéries accusent d'intenses processus de diversification sociale. Des habitants de classe moyenne-basse et de classe populaire partagent ces espaces, caractérisés par l'existence d'une micro-ségrégation, révélée par des études antérieures à l'échelle métropolitaine (Dureau, 2000 ; Dureau & Salas Vanegas, 2009). Dans les marges de ces espaces, vivent des groupes aux revenus élevés mais aussi des groupes en situation de misère. Selon les termes de la stratification socio-économique colombienne, la strate 2 prédomine mais la strate 3 est également bien représentée, notamment à Suba. A Suba, certains quartiers sont de strate 4 comme La Campiña[220]. Par ailleurs, les quartiers les plus périphériques, à proximité du rio Bogotá, tant à Suba qu'à Patio Bonito-Tintal, sont particulièrement précaires et classés de strate 1. De telles disparités existent également dans la zone du Nord, où prédomine la strate 3 à proximité de l'autoroute, mais où sont présentes les strates 2 et 1 à l'est et les strates 4 et 5 à l'ouest, ce qui conforme un net gradient socio-économique est-ouest (voir carte n°27). Les différences de niveaux d'éducation corroborent la thèse de l'existence de profondes inégalités sociales et d'une ségrégation à échelle fine (voir carte n°28). En 2005, les taux d'accès à l'enseignement supérieur atteignent plus de 25% autour de l'ancien noyau villageois et de la colline de Suba, de même que dans les nouveaux quartiers formels du Tintal, classés de strate 2, mais habités par une population ayant accès au crédit et mieux intégrée. En revanche, les quartiers du secteur étendu de Patio Bonito ainsi que la partie sud et occidentale de Suba-Pueblo (Rincón de Suba, Lisboa, Gaitana) présentent des taux inférieurs à 10% d'accès à l'enseignement supérieur. Dans le Nord, la plupart des quartiers ont des taux d'accès à l'enseignement supérieur de plus de 30% sauf les quartiers orientaux (10% dans les quartiers en forte pente et 21% à Verbenal).

220Sur l'autre versant de la colline de Suba, hors zone d'étude, on trouve aussi des îlots classés de strate 6.



Carte n°28 : Accès à l'enseignement supérieur dans les périphéries bogotaines

Dans les périphéries en expansion de Bogotá, les nouvelles proximités spatiales entre différents groupes sociaux contribuent à redéfinir les modalités d'accès à la ville et d'intégration urbaine, comme nous le verrons par la suite.

2.2. Les espaces périphériques : une production par étapes

La micro-ségrégation qui caractérise les trois zones d'études se reflète au niveau morphologique par l'imbrication des ensembles résidentiels fermés « formels »[221], de logements d'intérêt social ou non, dans les interstices de quartiers auto-construits plus ou moins consolidés. Cette configuration spatiale est le résultat de la complexité des processus de production de ces espaces. Dans la première moitié du 20e siècle, les seules urbanisations dans ces espaces périphériques étaient le noyau villageois de Suba, constitué de quelques îlots (*manzanas*), ainsi que des propriétés et grandes haciendas au milieu des étangs, des zones humides, des cultures et pâturages pour le bétail. La croissance démographique rapide de Bogotá a entraîné l'urbanisation de ces espaces périphériques, à partir des années 1950-1960.

A Suba, des terres appartenant initialement à des Indiens Muiscas (dont la communauté était historiquement établie dans le village de Suba) ont été vendues pour être loties de manière informelle dans le secteur actuel du Rincón de Suba, qui était donc à l'époque de sa fondation séparé du noyau villageois, dans la direction de l'étang de Juan Amarillo. La vague d'urbanisation informelle atteint sa pleine magnitude autour du Rincón de Suba dans les années 1960 (Ordoñez Montoya, 1992). D'autre part, en 1974, le propriétaire terrien José Zamullo fractionne les terres de son hacienda *Los Pantanos* de manière « pirate » et lance une grande opération en vendant simultanément 1050 lots de 6*12mètres sans services urbains. Selon le récit de Manuel Díaz, un des fondateurs du quartier, la première étape de Patio Bonito est vendue en un mois au prix de 13000 pesos la parcelle avec titre de propriété. Ce succès encourage l'urbanisateur pirate à commercialiser une deuxième étape de la même amplitude, vendue à 36000 pesos la parcelle avec titre de propriété. Les nouveaux habitants étaient attirés par la proximité du marché de gros de Corabastos, qui dès son ouverture en 1972 crée de nombreux emplois : près de la moitié des premiers habitants de Patio Bonito travaillaient à Corabastos (entretien n°81). Dans le Nord, les premières urbanisations informelles se donnent aussi dans les années 1960, avec la fondation du quartier Códito qui est à l'origine une invasion de terrains liée à la proximité des carrières de

221A Bogotá, la quasi totalité de l'offre de logements neufs formels se donne désormais sous forme d'ensemble résidentiels fermés ou bien d'édifices sécurisés, exclusifs au strates élevées (4, 5 et 6).

sables, comme nous l'a relaté le président de la JAC (entretien n°84). Les habitants des nouveaux quartiers se sont ensuite organisés pour obtenir progressivement, au-fur-et-mesure de leurs luttes, les services urbains (eau, électricité, égouts) et les équipements et infrastructures de base (routes, écoles). A partir des années 1980, alors que se poursuit l'urbanisation informelle de ces secteurs périphériques, ont lieu les premières légalisations de ces quartiers en processus de consolidation, comme par exemple en 1985 pour le Códito. Le récit de Manuel Diaz nous éclaire sur les luttes urbaines qui ont été menées pour consolider les quartiers (entretien n°81) :

> « Tout ce que l'on voit à Patio Bonito, c'est le produit de la JAC[222] et des luttes urbaines : le transport, l'éclairage public, le collège du District, qui auparavant était une école que nous avons construite à partir des installations du poulailler de l'hacienda Los Pantanos. Nous avons réussi à construire au début cinq salles de classes, qui recevaient les élèves sans même disposer de fosse septique. C'est seulement en 1978 que l'école a été officialisée par le Secrétariat de l'Éducation. Pour le réseau d'égout, nous avions un plan 30/70 : la communauté devait avancer 30% des coûts. Cela a été la même chose pour le réseau d'eau potable, qui au départ provenait d'un tuyau clandestin branché au réseau au niveau de Banderas [Kennedy central] et qui était une source de conflits permanente avec les autres quartiers informels du secteur. A l'époque, l'avenue Ciudad de Cali, c'était une rigole (*sanjón)* et la Rue 38 Sud, un canal pour irriguer les terres de l'hacienda. Il nous a fallu une lutte contre les propriétaires terriens pour obtenir que les égouts de Patio Bonito puissent se déverser dans ce canal, mais nous l'avons gagnée. Cela a été tout un symbole. Les barbelés de l'hacienda ont été enlevés et le canal de la 38 a été déclaré voie publique en 1977. C'est devenu la rue principale de Patio Bonito, la 38 Sud. Le développement est arrivé quand les habitants se sont unis pour obtenir tous ces éléments. Même les églises du quartier, nous les avons construites en nous organisant. Les années 1974-1979 ont constitué une étape cruciale. En octobre 1979, il y a eu aussi l'inondation due à une rupture des digues du rio Bogotá, qui n'était pas entretenu par les autorités. La crue a duré plus d'un mois et 90% des habitants du quartier ont du quitter leurs maisons. Nous nous sommes organisés en comités quand l'eau a commencé à monter pour essayer de la contenir. A l'époque, nous avions une grande capacité de mobilisation : nous avons réuni 5000 personnes pour contrôler la crue et puis faire sécher le quartier. Le gouvernement n'a rien fait, il nous a laissés seuls, certes avec l'aide de la Croix Rouge, des pompiers et de l'entreprise d'aqueduc. Nous avons regagné nos maisons seulement en janvier 1980. L'inondation a eu lieu car le rio était plus haut que le quartier : les autorités ont laissé faire car elles ne voulaient pas que ce secteur soit urbanisé, pour réserver les terrains et pour y mettre la décharge de la ville, que nous avons eue de toute manière en 1980 dans le secteur de Gibraltar derrière l'actuel terminal de Transmilenio [Las Américas]. Mais nous avons réussi à la faire partir en 1988 après d'autres luttes urbaines. A cette époque, nous avons aussi commencé à payer la construction de l'Avenue Ciudad de Cali [par l'impôt de valorisation] car sa construction était censée bénéficier à la ville et au secteur. L'équipement du quartier a donc été financé en grande partie par la communauté. Aujourd'hui, il y a un changement de perspective et les investissements sociaux ont augmenté dans le secteur. La mobilisation communautaire n'a pas le même écho qu'avant, même s'il y a désormais 50 JAC dans le

222Voir note n°16.

> secteur de Patio Bonito. Et moi, j'ai fondé la première. Patio Bonito est un exemple de la ville des luttes sociales. Nous n'avons pas permis que le grand capital nous chasse d'ici. Nous sommes restés. Les grands projets immobiliers et commerciaux nous entourent désormais et tirent profit de l'amélioration du secteur pour laquelle nous avons lutté toutes ces années durant ».

Si Manuel Diaz évoque de grands projets immobiliers, c'est que les vastes terrains de la périphérie occidentale de la ville ont suscité depuis longtemps les appétits des grandes entreprises de la construction. Dans le cadre de l'Accord 9 de 1990, les zones situées à l'ouest du noyau villageois de Suba (Tibabuyes) et de Patio Bonito (Tintal-Central) ainsi que la partie nord de ce dernier secteur (Tintal-Nord) ont été définies comme de grandes zones d'expansion de la ville destinée à recevoir en priorité des logements sociaux[223]. En 1994, le « Plan d'Aménagement Physique pour le Système Hydrique et le Bord Occidental de Bogotá » précise le statut de ces espaces et confirme cette normativité, qui est maintenue jusqu'au POT. En revanche, la zone Nord n'a fait l'objet d'aucun type de planification et s'est urbanisée au-fur-et-à-mesure de la vente des parcelles privées, sous forme de lotissements formels (San José de Bavaria, sur les terrains de la brasserie Bavaria), informels, et plus récemment d'ensembles résidentiels fermés pour classes moyennes-basses.

A Suba, la nouvelle dynamique est impulsée par des investisseurs privés après la construction au milieu des années 1990 de l'Avenue Suba, ou « nouvelle avenue » par rapport à l'ancienne, bien plus étroite[224]. Deux caisses de compensation[225] lancent les premiers grands projets de logements sociaux dans l'ouest de Suba, en discontinuité avec l'urbanisation existante : la première Citadelle CAFAM et le projet Suba Compartir, ce dernier comportant cinq étapes avec 4200 appartements au total. De cette manière, ont commencé à arriver à Suba de nouvelles populations d'un statut social supérieur aux habitants des quartiers autoconstruits. Selon Miguel Tellez, consultant et responsable de l'étude de marché de la première Citadelle CAFAM de Suba, la principale motivation des choix résidentiels effectués par les nouveaux arrivants est la possibilité d'acheter un logement à un prix relativement bas par rapport aux autres projets de logements formels, dans une localisation qui, bien que périphérique, reste dans le nord de la ville (entretien n°48). Cette localisation est particulièrement recherchée par les familles qui souhaitent scolariser leurs enfants dans l'un des multiples collèges du Nord de la ville et se rapprocher de l'institution éducative pour diminuer la pénibilité des trajets que doit supporter leur enfant. Simultanément à la construction de ces projets immobiliers, qui rompent avec les échelles d'intervention antérieures dans ce

223Cf. *El Tiempo*, « El futuro de Bogotá está en el occidente », 20 août 1994. Ces zones ont néanmoins connu une urbanisation principalement sous forme de « tope VIS », la catégorie de logements sociaux les plus chers, non accessibles aux pauvres.

224Voir *El Tiempo*, « Suba, un sector que se valoriza », 4 mars 1995.

225Voir note n°23.

secteur de la ville, le centre commercial de Centro Suba est inauguré en 1995. Le centre commercial Centro Suba vient renforcer la vocation commerciale du carrefour stratégique de l'Avenue Suba avec la Route 91 (la seconde voie d'accès à Suba), où s'était implanté en 1990 le centre commercial de Subazar, de dimension plus réduite.

A la différence de Suba dont l'urbanisation se réalise exclusivement par des initiatives privées, le Tintal a fait l'objet d'un véritable plan d'urbanisation intégral, connu pour être la première expérience de concertation fructueuse entre les propriétaires fonciers, l'administration du District et les entreprises de services publics (Acueducto de Bogotá) pour développer de manière formelle des terrains périphériques et construire des logements sociaux. Selon un modèle désormais interdit dans le cadre des plans partiels, le District s'engage à financer l'urbanisation de terrains pour que les développent les propriétaires fonciers, qui en retirent tous les bénéfices. Suite à l'acte final de concertation du 16 décembre 1992, le décret 012 de 1993 réglemente l'urbanisation future du secteur dénommé à l'époque Tintal Central, qui comptait sept propriétaires se partageant 740 hectares. Le Tintal Central est un vaste périmètre qui ceinture les quartiers autoconstruits consolidés autour de l'urbanisation de Patio Bonito. Ce périmètre correspond actuellement à la partie ouest de l'UPZ de Patio Bonito, à l'UPZ de Las Margaritas (83), qui s'étend du Terminal de Las Américas jusqu'au rio Bogotá au Sud de l'UPZ de Patio Bonito, et à l'UPZ de Calandaima (79), qui va de l'Avenue Ciudad de Cali jusqu'au rio Bogotá au Nord de l'UPZ de Patio Bonito. En plus du Tintal Central, deux autres périmètres avaient été définis : les Tintal Nord (UPZ 78) et le Tintal Sud, à Bosa : ces deux derniers secteurs regroupaient 24 propriétaires pour un total de 471 hectares. Initialement, il était prévu que l'ensemble des terrains du Tintal Central, Nord et Sud puissent accueillir 350000 personnes[226]. Comme dans le cas de Suba, le développement de la zone du Tintal est pensé simultanément à la planification de la construction d'une artère, l'Avenue Ciudad de Cali, goudronnée et aménagée complètement à la fin des années 1990. Néanmoins, l'urbanisation du Tintal Central est contrariée par l'invasion des terrains à l'Ouest de Patio Bonito, à proximité du rio Bogotá, qui correspondent aux actuels quartiers de Dindalito et Las Almendras. Les prévisions initiales n'ont donc pas pu être complètement remplies, mais d'importants projets immobiliers ont été menés, essentiellement dans le périmètre de l'UPZ Calandaima. Dans cette étude, pour désigner le périmètre de l'UPZ Calandaima nous utilisons le terme de « Tintal », car c'est ce secteur qui est aujourd'hui identifié comme tel par les habitants et les autorités (nom donné aux équipements et stations de bus). Dans ce secteur, la croissance démographique s'est poursuivie à un rythme élevé entre le dernier recensement de 2005 et 2010, grâce à l'urbanisation de nombreux ensembles

226 Voir *El Tiempo,* « Tintal, polo de desarrollo urbano », 10 septembre 1994.

résidentiels fermés de strate 2. De même, les quartiers autoconstruits du secteur de Patio Bonito continuent à se densifier, tant par addition d'étages aux maisons que par entassement dans les espaces déjà construits.

Ces périphéries en expansion ont connu des changements importants au début des années 2000 avec l'inauguration en 2001 de la Bibliothèque du Tintal, l'une des trois principales bibliothèques de Bogotá (voir photographie n°9) puis l'arrivée du transport en commun en site propre Transmilenio, qui non seulement a permis d'améliorer l'accessibilité et de diminuer les temps de trajets vers le centre métropolitain, mais aussi d'aménager les espaces publics et d'ordonner les paysages urbains. En 2001, le terminal Nord est mis en service. Dans un deuxième temps, le Terminal de Las Américas, localisé dans le périmètre du Tintal Central, est inauguré en 2004, alors que le Terminal de Suba commence à fonctionner en 2006. Ces transformations physiques ont contribué à renverser l'image négative des territoires. Les investissements publics dans les infrastructures ont été suivis dans un second temps, sous le mandat du maire Eduardo Garzon (2004-2008), par des investissements sociaux qui se sont poursuivis jusqu'à aujourd'hui : construction d'écoles et collèges publics, hôpitaux, parcs urbains. L'hôpital de Suba, public et géré par le Secrétariat de la Santé du District, a ouvert ses portes en 2006 alors que l'hôpital du Tintal, qui répond au même modèle de gestion, est sur le point d'être achevé en 2011, malgré des retards dans la livraison.

La croissance des espaces résidentiels et les améliorations en termes de mobilité ont créé d'importantes expectatives de développement dans les trois zones d'étude, qui se sont traduites par la recrudescence des investissements privés. Une nouvelle génération de centres commerciaux est apparue. A proximité du Terminal Nord, le centre commercial Santafé, ouvert en 2006, est actuellement le deuxième plus grand centre commercial de Colombie et héberge de nombreuses boutiques de marque internationale (500 locaux commerciaux). A Suba-Pueblo et Patio Bonito-Tintal, de niveau socio-économique inférieur, les centres commerciaux Plaza Imperial (287 locaux commerciaux), Tintal et, dans une moindre mesure, Plaza Milenio présentent des standards similaires aux centres commerciaux des quartiers aisés du Nord de la ville. Selon les mots d'un représentant de l'élite bogotaine, Miguel Tellez, ces centres commerciaux « ont les mêmes boutiques, la même qualité architecturale, et des parkings tout aussi remplis de voitures » que ceux du Nord (entretien n°48). Des sociétés multinationales (Carrefour, Falabella, Sodimac ...) forment les supermarchés-locomotives de ces centres commerciaux d'une échelle inédite jusqu'alors dans les périphéries. Ces nouveaux pôles de consommation sont entourés, en particulier à Suba, de grandes surfaces spécialisées.

Photographie n°32 : Le centre commercial Plaza Milenio sur l'Avenue Ciudad de Cali
A l'arrière-plan, le centre commercial Plaza Milenio a pour magasin-locomotive l'hypermarché Carrefour. Il est localisé dans le quartier Tintalito (secteur de Patio Bonito) : la solvabilité des habitants est à peine suffisante pour assurer la rentabilité de ces commerces d'échelle inédite dans les périphéries populaires.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°33 : Quartier du Tintal
A gauche, on observe les ensembles résidentiels fermés de logements sociaux et à droite, un mégacollège du District.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°34 (gauche) : Ensembles résidentiels fermés de logements sociaux au Tintal
Photographie n°35 (droite) : Ensemble résidentiel fermé de logements sociaux dans les interstices des quartiers auto-construits (secteur de Patio Bonito)
Clichés : Alice Beuf (2009)

Photographie n°36 (gauche) : Une rue de Patio Bonito
Il s'agit d'une rue parallèle à la Rue 38 Sud, la rue principale de Patio Bonito, en effervescence permanente en raison des nombreux commerces. Dans cette rue bien plus calme, on observe le degré important de consolidation de la première étape de Patio Bonito. En plus de trente ans, les habitants ont pu construire de grandes maisons, aujourd'hui bien arrangées et parfois de plus de trois étages comme la maison verte au second plan. Si la voirie est ici en très bon état, c'est loin d'être le cas dans l'ensemble du secteur.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°37 (droite) : Collège du District et place de marché du Rincón de Suba
Dans le quartier auto-construit du Rincón de Suba, ce collège du District, Gerardo Paredes, est un des premiers à avoir été construits, dans les années 1980. Il fait face à l'église et donne sur le marché alimentaire ambulant permanent qui constitue un des principaux centres d'attraction du secteur.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°38 (gauche) : Ensembles résidentiels fermés pour classe moyenne près du terminal Nord de Transmilenio
Cet ensemble résidentiel fermé est composé de 250 appartements et 50 maisons de 3m de large sur deux étages (à gauche). Il est de strate 3 et habité par des classes moyennes : fonctionnaires, professeurs du secondaire, employés du secteur privé, professions libérales. Malgré un standing supérieur et des prix plus élévés (autour de 85 millions de pesos (33000 euros) alors que le maximum pour un logement social est de 70 millions soit environ 26000 euros), il y a très peu de différences avec les logements sociaux.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°39 (droite) : Micro-ségrégation résidentielle à San Antonio Norte
La zone Nord s'est urbanisée sous la forme d'un mitage d'ensembles résidentiels fermés pour classes moyennes basses. Dans les interstices, les terrains sont parfois envahis, comme sur la photographie. Les proximités spatiales entre groupes sociaux très différenciés poussent à l'élévation de murs, comme ici.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Par ailleurs, les développements commerciaux ont contribué à une valorisation immobilière et foncière spatialement différenciée, avec l'apparition de nouvelles rentes de situation en fonction de la distance aux centres commerciaux. Aujourd'hui, l'offre de logements dans ces périphéries n'est plus limitée aux logements sociaux pour strate 2 et 3. À proximité des centres commerciaux Plaza Imperial à Suba et Tintal au Tintal, on voit désormais s'élever des tours de douze étages, qui offrent des logements de standing de strate 4 pour des familles ayant des revenus de plus de 4,5 millions de pesos (1700 euros), soit près de dix fois le salaire minimum qui s'élevait en 2009 à 496000 pesos[227].

Simultanément à ces évolutions autour des terminaux de Transmilenio et des centres commerciaux de nouvelle génération, les quartiers d'origine informelle, aujourd'hui légalisés et consolidés, ont connu d'importantes transformations avec la poursuite de la densification des espaces bâtis (construction de troisièmes voire quatrièmes étages dans les maisons de développement progressif), la réalisation d'investissements du District dans le cadre des programmes d'amélioration intégrale des quartiers gérés par la Caisse du Logement Populaire et l'implantation d'une multitude d'activités économiques. Différents types d'acteurs économiques ont commencé à opérer dans ces espaces qui connaissent actuellement de puissants processus de différenciation interne.

Les espaces périphériques de Suba-Pueblo et Patio Bonito-Tintal, à croissance rapide, sont aujourd'hui caractérisés par une grande complexité spatiale du fait de la pluralité de leurs modes de production. Alors que les premiers habitants ont du lutter et payer pour l'équipement de leurs quartiers, les investisseurs privés ne se sont risqués dans ces espaces qu'une fois ceux-ci légalisés, un minimum équipés et en voie de consolidation avancée, grâce aux efforts des résidents et à l'ouverture par le District d'axes de transport : nouvelles avenues et Transmilenio. D'où le sentiment d'injustice de ceux qui ont gardé la mémoire des lieux, comme Manuel Díaz.

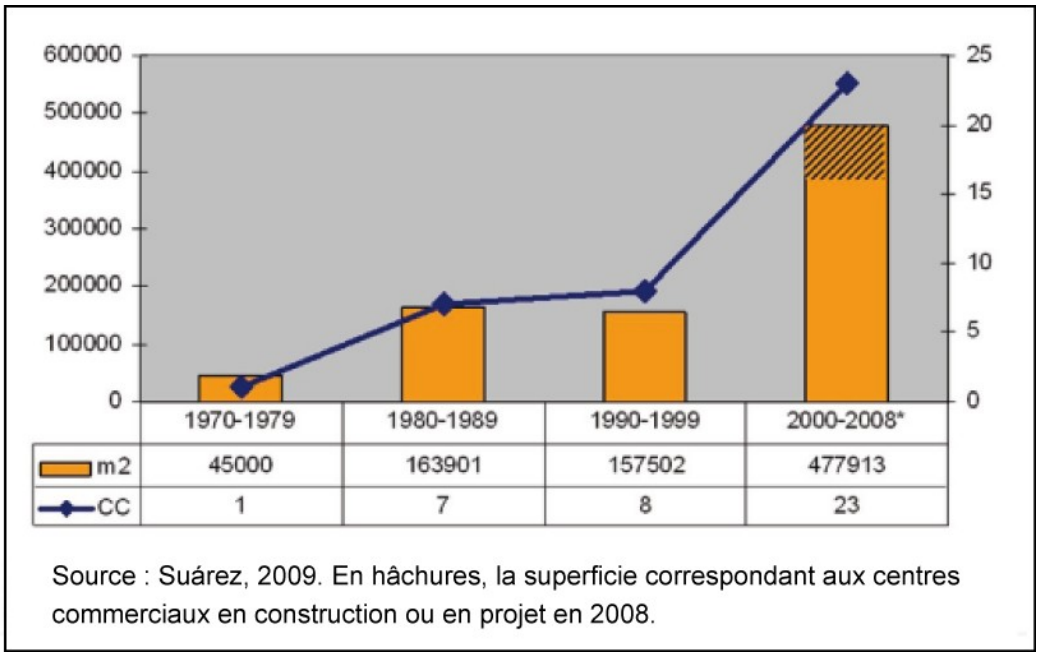
2.3. Stratégies d'investissements du secteur privé : un modèle bogotain d'urbanisation périphérique?

Les stratégies d'investissements des grands groupes privés de la construction dans des espaces jusque-là caractérisés par la pauvreté et l'informalité répondent à des logiques d'ordre mondial (transformation du capitalisme) et d'ordre local, spécifiques à Bogotá. Elles participent de la construction d'une nouvelle urbanité dans les périphéries urbaines, caractérisée par les proximités

227Résultats de l'enquête de terrain (2009), à partir de différents devis réalisés auprès des projets immobiliers en cours de commercialisation à proximité du centre commercial Plaza Imperial à Suba.

spatiales entre groupes sociaux pauvres et de classe moyenne ainsi que par les recompositions de la centralité urbaine dans ces espaces.

Ces stratégies d'investissement sont tout d'abord déterminées par le contexte macroéconomique mondial et national. Au début des années 1990, alors que la politique d'ouverture économique impulse le processus d'internationalisation de l'économie, le secteur de la construction se profile comme un des moteurs de l'économie colombienne. Le boom de la construction se traduit par des projets immobiliers de grande envergure, comme celui du Tintal, et par un essor de la construction de centres commerciaux (de première génération) à la charge d'entreprises privées parfois en alliance avec l'Etat (Müller, 1999). Or, le secteur de la construction connaît une crise profonde durant les années 1995-2000. Faute de crédits, la demande est quasi nulle. L'activité immobilière chute. Dès lors, pour amortir la crise, nombreuses sont les entreprises qui font le choix d'investir dans le logement social. D'où l'importance de la construction de logements sociaux après 2000, comme au Tintal et à Suba où les projets avaient été suspendus à la fin des années 1990. La reprise économique (avec des taux de croissance supérieur à 4% par an entre 2004 et 2008), marque une nouvelle phase de l'internationalisation de l'économie colombienne. Elle se traduit par une transformation des modalités de production des centres commerciaux avec l'incursion de multinationales de la grande distribution et du commerce de détail et leur renforcement à travers des fusions, des investissements directs étrangers et de nouvelles stratégies de marketing (Peña, 2006). Ce contexte explique la prolifération des centres commerciaux de seconde génération dans les années 2000 (Suárez, 2009).



	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008*
m2	45000	163901	157502	477913
CC	1	7	8	23

Source : Suárez, 2009. En hâchures, la superficie correspondant aux centres commerciaux en construction ou en projet en 2008.

Grahique n°2 : La prolifération des centres commerciaux à Bogotá dans les années 2000

Dans ce contexte de croissance, les entreprises cherchent sans cesse à réinvestir leur capital, à assurer sa rotation pour maintenir des bénéfices élevés. Une telle dynamique explique l'augmentation quantitative des investissements, tant en matière de logements que de centres commerciaux. Néanmoins, les investissements dans les périphéries populaires posent des problèmes de solvabilité de la clientèle et de gestion des relations entre groupes sociaux. Comprendre les nouvelles logiques de localisation des investissements privés dans les périphéries populaires suppose de saisir des problématiques spécifiques à Bogotá, comme la disponibilité de terrains urbanisables, qui marquent des différences par rapport aux dynamiques similaires dans d'autres métropoles latino-américaines (Paquette Vassali & Yesquaz Sánchez, 2009).

En effet, en l'absence de toute intervention de l'Etat dans la production du logement social[228], entièrement à la charge du secteur privé, les entreprises de la construction nécessitent de très grandes parcelles pour produire de manière massive. Selon María Victoria Restrepo, chargée de la gestion foncière des projets de logement social au sein de l'entreprise de promotion et de construction imobilière Constructora Bolívar (entretien n°50):

> « Le logement social est impossible s'il n'est pas massif. Faire du logement social, c'est travailler plus par volumes et par rotation que par grandes utilités. Dans les zones de rénovation urbaine, tu peux faire du « tope VIS » à 130 salaires minimums de strate 3, mais tu ne peux pas faire plus bas, à moins de 50-60 millions (autour de 20000 euros). On a besoin d'acheter le m² à bas prix, et c'est impossible dans le cas de terrains de 1000-2000 m², qui ne descendent pas en dessous de 180000 pesos/ m² (67 euros) ».

De plus, ces grandes parcelles ne peuvent être situées que dans le périmètre urbain du District ou bien dans les municipalités limitrophes du Sud Ouest de Bogotá, où le foncier est moins cher. Sinon, « la réponse du marché ne se donne pas », nous assure María Victoria Restrepo qui poursuit : « je dois vendre une ville, je ne peux pas vendre une île à la campagne ». Pour les constructeurs, en l'absence de train régional, les problèmes de mobilité et la concentration du marché du travail à Bogotá représentent de fortes limitations à l'expansion urbaine dans la Savane, tout du moins pour le logement social dont les habitants sont en majorité non motorisés. Si les promoteurs disposent de vastes extensions de terrain raccordées aux réseaux divers, peu leur importe l'environnement physique et social dans lequel s'insèrent les projets, comme nous le confirme le consultant Miguel Tellez (entretien n°48) :

> « Dans la mesure où un projet est de grande magnitude, tu peux lui donner un caractère propre, et de plus ce caractère se répand sur ses environs. C'est ainsi que CAFAM a pu construire la dernière Citadelle CAFAM à Suba, à côté des quartiers de Lisboa et Berlín, qui sont très populaires. CAFAM

228L'Etat octroie seulement des subvention aux ménages demandeurs.

> avait une parcelle plus étendue que les deux quartiers réunis. Du coup, il y a eu un effet positif de la citadelle sur ces quartiers ».

De plus, dans les secteurs de Suba-Pueblo et du Tintal, les grands projets de logement social ont généré des dynamiques de valorisation immobilière. Ce phénomène paraît être plus une conséquence qu'un objectif des stratégies des promoteurs immobiliers. En effet, selon María Victoria Restrepo (entretien n°50) :

> « Nous ne faisons pas de mélange de strates. C'est le marché qui le fait. Contrairement à ce qui se fait à Mexico, cela ne me viendrait pas à l'esprit de mélanger des strates élevées et des strates basses dans la conception d'un projet, à moins que le projet ne soit très grand et que je puisse gérer les strates et les différents types de logement en les localisant dans des îlots distants, un peu comme à La Felicidad[229]. Mais en règle générale, il ne peut pas y avoir à court terme de logements de 200 millions de pesos (près de 80000 euros) à côté de logements sociaux. Néanmoins, cela évolue avec le temps. Le Recreo, c'était à la fin du monde il y a cinq ans. Tu ne voyais que VIP, VIP et VIP[230]. Mais le secteur s'est consolidé grâce à un urbanisme de qualité ; il y a des parcs, des collèges. Aujourd'hui, commence à y entrer le marché des logements de 70 millions de pesos (27000 euros), et cela crée une certaine mixité. Si j'avais voulu attirer le marché d'aujourd'hui il y a quelques années, il n'aurait pas répondu. Tu ne peux pas initier un projet en proposant de la mixité. A Suba, il s'est passé la même chose. Avant 2005, il n'y avait que des projets de logements sociaux de 100 salaires minimums (environ 50 millions de pesos soit environ 20000 euros), et aujourd'hui, à côté, tu trouves des projets immobiliers de plus de 100 millions de pesos, de strate 3 ou 4 (environ 40000 euros) ».

Dans un deuxième temps, quand les secteurs périphériques ont engagé un processus de densification sous la forme d'urbanisation formelle, les investissements commerciaux apparaissent. Une autre condition essentielle à ce type d'investissement est la présence du système de transport de masse Transmilenio qui attire les flux de personnes autour des stations. Il est exceptionnel que les centres commerciaux cherchent à « conquérir des territoires » en s'implantant avant les logements[231]. Le manque de parcelles urbanisables et la nécessité d'investir sont également les raisons qui ont poussé les entreprises de la grande distribution et les promoteurs de centres commerciaux à s'intéresser aux périphéries. Pour Luis Eduardo Paez, responsable du service Planification de l'entreprise de promotion immobilière Ospinas,

229Sur 104 hectares, 17000 logements vont être construits dans le cadre du plan partiel de La Felicidad, localisé dans l'arrondissement de Fontibón, à l'ouest de Ciudad Salitre. Le projet du promoteur Pedro Gómez a eu un écho important dans la mesure où il mêle des logements de différents strates et prévoit de nombreux équipements : parc urbain de 7 hectares, bibliothèque, collège, centre commercial. Voir : www.felicidadciudadparque.com

230Vivienda de interes prioritario. Voir photographie n°26.

231A Bogotá, cette situation ne s'est donnée que dans le cas du centre commercial Altavista en face le terminal de Transmilenio d'Usme : une zone pauvre et très homogène socialement. Dans une moindre mesure, le centre commercial Santafé a été achevé en 2005 avant la consolidation de la zone Nord de la ville, qui dépend de l'adoption du Plan Zonal du Nord. Mais historiquement, le premier centre commercial de la ville, Unicentro (1976), a été construit par l'entreprise Pedro Gómez au-delà des limites de l'espace bâti de l'époque et a impulsé l'urbanisation du secteur Santa Barbara, aujourd'hui l'un des principaux pôles d'activités au sein du centre métropolitain.

spécialisée dans les centres commerciaux et promoteur des centres commerciaux Plaza Imperial à Suba-Pueblo et Plaza Milenio à Patio Bonito (entretien n°47) :

> « Il est évident que nous nous sentons plus tranquilles quand il y a un plus grand pouvoir d'achat. Mais les investissements dans les périphéries ont fonctionné, même si ce n'est pas facile. La plupart de nos affaires sont localisées dans des quartiers aisés et nous adorerions faire un centre commercial Andino [232] trois fois plus grand à deux rues d'ici[233] ou bien démolir un îlot au carrefour de la septième avenue avec la 72 pour faire un grand centre commercial. Mais le foncier et les usages du sol nous en empêchent. Nous préfèrerions des marchés plus mûrs mais toutes les équations ne fonctionnent pas ; alors, nous nous satisfaisons de marchés qui sont grands et nous parions sur le fait qu'ils vont mûrir. À Suba, autour du centre commercial Plaza Imperial, tous les jours, il y a plus de gens et les gens ont plus de revenus. Le marché de Suba ne cesse de mûrir. »

La maturation des marchés périphériques est le maître mot des investisseurs qui ont relevé le défi de pénétrer les marchés populaires pour les intégrer à la société de consommation. A cette fin, diverses stratégies ont pu être élaborées. Ainsi, la directrice de l'expansion de Carrefour-Colombie nous a-t-elle expliqué qu'une réflexion avait été menée au début des années 2000 pour « arriver sur ce type de marché » (entretien n°42) :

> « On s'est servi des études de la BID et de l'ONU qui cherchent comment inclure économiquement la population de la base de la pyramide, comment faire des affaires avec les pauvres[234]. Il faut prendre en compte qu'ils ont un type de consommation différent, car par exemple ils ne font pas les courses chaque mois puisqu'ils ont des revenus journaliers. Mais ce sont des consommateurs malgré tout. Les personnes de faibles revenues ont aussi besoin de manger et de se vêtir et parfois, ils sacrifient beaucoup de choses pour s'offrir un téléviseur écran plat. […] Notre but est d'être plus compétitif que l'épicerie de quartier (tienda de la esquina). Pour cela, nous avons lancé une bataille pour offrir les prix les plus bas. On a développé en Colombie un format spécial de magasin pour pouvoir entrer dans les marchés populaires. Le prototype est Tintalito, dans le centre commercial Plaza Milenio, près du terminal de Transmilenio Las Américas : c'est un magasin plus petit avec un approvisionnement plus basique. Il a les mêmes fournisseurs et propose les mêmes produits, mais il y a moins de produits importés et les conditionnements sont différents, en toute petite quantité ou au contraire en grande quantité, comme un sac de riz de 10kg. Nous essayons aussi de développer l'accès au crédit. L'idée du groupe, c'est de démocratiser la consommation ».

En plus des stratégies commerciales, le groupe Carrefour a investi fortement dans les relations avec la communauté (programmes de responsabilité sociale) et dans la sécurité des magasins. Selon William Paredes, directeur national de la sécurité de Carrefour-Colombie et ancien colonel

232Le centre commercial Andino est situé dans les quartiers chics de la ville, c'est un symbole du centre commercial pour clientèle fortunée.

233Le siège de l'entreprise Ospinas où s'est déroulé l'entretien est situé dans les quartiers exclusifs de la ville, au croisement de la septième avenue avec la 79.

234Approche dominante dans les institutions internationales à partir de la fin des 1990 et qui s'inspire des travaux d'Amartya Sen (Sen, 1992).

à la retraite, « travailler la manière dont le groupe entre dans la communauté » permettrait de garantir une bonne acceptabilité du magasin dans les secteurs populaires, et du coup de contribuer à la sécurité des magasins. En Colombie, 1% du total des ventes est réinvesti dans la sécurité, ce qui donnerait apparemment de très bons résultats (entretien n°43).

Plan n°21 : Publicité pour un projet immobilier à Suba-Pueblo – 2009.
Traduction : Soleil de Turinge. Le bonheur n'est pas ce que l'on a ...c'est ce que l'on vit. Vit ici.
Le projet est formé de trois tours de 11 et 12 étages, avec quatre appartements par niveaux, d'agréables espaces verts, des salles de réunions, un jardin d'enfant et un parking. Il dispose de deux types d'appartements soigneusement conçus, avec des espaces optimums, d'amples baies vitrées qui donnent de la lumière et qui ventilent tout l'espace, en plus d'une zone sociale sensationnelle et d'un bureau. Il émerge dans un secteur en plein développement, avec d'excellentes voies d'accès (Av Ciudad de Cali et Av Suba entre autres), à proximité du terminal de Transmilenio de Suba et la commodité d'être près de tous les magasins : Falabella, éxito, Carrefour, Home Center et Plaza Imperial.

Pour les promoteurs de centres commerciaux, la principale stratégie utilisée est d'adapter les caractéristiques architecturales au niveau socio-économique de l'environnement urbain. Par exemple, Luis Eduardo Paez nous explique (entretien n°47) qu'à la différence de centres commerciaux situés dans des quartiers de niveau socio-économique supérieur, le centre commercial Plaza Milenio localisé dans le secteur de Patio Bonito (qui n'a pas « mûri » autant que le secteur de Suba-Pueblo) a été conçu pour être propre et agréable, « de faction Ospinas », mais aussi pour « envoyer un message que le centre commercial est bon marché » : il n'y a pas de décoration, pas d'arabesques au sol, et seulement un escalier électrique. Il mentionne aussi une autre stratégie quasi systématiquement utilisée par les promoteurs de centres commerciaux :

> « Quand nous arrivons dans un espace, nous tâchons de réserver des terrains pour construire des

> logements. Au Plaza Milenio, nous avions réservé 1000 logements, qui sont déjà construits. A Suba, nous avons gardé une parcelle derrière le centre commercial Plaza Imperial pour constuire 1800 logements. Nous la gardons pour l'instant, parce que nous attendons que le centre commercial fasse mûrir la zone pour construire des logements de plus haut standing. Nous voulons que ce soit le projet immobilier de plus haut niveau de toute la zone, avec des tours, les meilleurs clubs. Le centre commercial Plaza Imperia a changé la vocation de la zone, qui n'est plus pour le logement social mais pour des logements de strate 4 ».

Les promoteurs de centres commerciaux récupèrent ainsi une part de la valorisation qu'ils ont contribué à générer, avec l'ensemble des investissements réalisés dans la zone, au premier rang desquels le système de transport Transmilenio. L'ensemble des investissements, publics et privés réalisés dans une zone, deviennent ensuite des arguments de vente forts pour des projets de plus haut standing. Alors que le centre commercial Plaza Imperial a ouvert ses portes en 2006, ce dernier type de projet immobilier était à la vente en 2009, quand nous avons effectué notre travail de terrain.

Plan n°22 : Promotion du projet immobilier associé au centre commercial Santafé (Nord)
Le projet de tours Pijao de 19 étages s'inscrit dans la stratégie des promoteurs du centre commercial Santafé de tirer profit de la mâturation de la zone, en construisant dans un deuxième temps des logements de standing. Le plan est ici révélateur des représentations liées au nouvel ordre spatial qui se construit dans les périphéries, grâce aux nouvelles proximités entre les centres commerciaux, les nouveaux projets immobiliers et le Transmilenio. Dans le cas de la zone Nord, les collèges privés de l'élite sont mentionnés : ils constituent un puissant facteur des choix résidentiels des familles dans la zone et sont donc intégrés à cette nouvelle spatialité périphérique, qui occulte totalement les quartiers d'origine informelle, à l'Est.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°40 : Nouveaux développements immobiliers en face du centre commercial Plaza Imperial (Suba).
A gauche, le mur d'enceinte du centre commercial avec l'enseigne du grand magasin Falabella (équivalent chilien des Galeries Lafayette). A droite, les nouveaux projets immobiliers de tours de logements de standing (strate 4), qui tirent profit de la valorisation foncière générée par le centre commercial et participent du changement social dans les périphéries.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Il est significatif d'observer que les projets mentionnent systématiquement la présence du Transmilenio et des grands magasins-locomotives des centres commerciaux, comme dans le prospectus ci-dessous : Exito, Carrefour, Plaza Imperial, Home Center, Falabella. La cartographie associée est un indicateur fort des représentations qui se sont construites autour des nouveaux secteurs centraux des périphéries, en particulier à Suba-Pueblo, dans le Nord ou au Tintal, bien plus qu'à Patio Bonito.

2.4. Pluralité de lieux avec attributs de centralité et nouvelle urbanité périphérique

Dans ce contexte, émerge une nouvelle urbanité périphérique qui repose sur les interactions entre différents types de lieux avec des attributs de centralités. Selon leur ancienneté, leurs fonctions, leurs dynamiques, les acteurs économiques qui y opèrent et les clientèles visées, il est possible d'identifier plusieurs catégories de lieux qui « font centre » à différentes échelles dans les zones d'étude, et plus généralement dans les périphéries bogotaines (voir carte n°29).

2.4.1. Les centres de fondation des municipalités annexées en 1954

Suba, fondée en 1550 par l'*encomendero* Antonio Díaz Cardozo au cœur des terres d'une réserve indigène Muisca, acquiert la qualité de municipalité autonome en 1875 et perd par-là même son statut spécial indigène, avant d'être annexé à Bogotá en 1954. Le centre de Suba, ancien, détient les éléments de la centralité hispanoaméricaine : un parc carré qui sert de base à l'extension d'une *cuadricula* réduite à quelques rues, une église, la mairie transformée en mairie d'arrondissement, quelques maisons anciennes de caractère patrimonial. Ce centre ancien constitue un repère dans le paysage urbain. Il conserve une signification particulière en raison de la concentration institutionnelle qui existe dans ses environs : les services locaux du Secrétariat de l'Intégration Sociale du District, une caserne de pompiers, un cabinet de notaire, une bibliothèque d'arrondissement. Le centre ancien de Suba accueille aussi différentes manifestations culturelles (concerts et festivals organisés par la mairie d'arrondissement dans le parc) et civiques (mobilisations sociales de dimension locale), qui restent limitées (photographie n°30). Il est significatif que le concert de l'orchestre philarmonique de Bogotá en 2009 n'ait pas été programmé au centre ancien de Suba, mais sur le parvis du Terminal de Transmilenio : le centre ancien a perdu le monopole de la centralité culturelle et symbolique de Suba.

Photographie n°41 (gauche) : Le centre colonial de Suba : le parc et l'église, en arrière plan.
On observe le réaménagement des espaces publics, avec des bornes pour canaliser la circulation automobile, réalisé en 2000 dans l'objectif de « récupérer le caractère de place de village » (*El Tiempo*, « Le cambian la cara a la plaza de Suba », 15 juillet 2000). Au fond, la colline de Suba, avec à son sommet le belvédère du *Mirador de Los Nevados,* aménagé en 2001. Il est possible d'y contempler par beau temps la cordillère centrale (Nevado del Ruiz, del Tolima et Santa Isabel).

Photographie n°42 (droite) : Concert organisé par la mairie d'arrondissement dans le parc de Suba.
Cliché : Alice Beuf (2008)

A Kennedy, qui n'était pas une municipalité, la mairie d'arrondissement ne forme pas un centre à dimension symbolique. De plus, le site de la mairie est assez éloigné de la zone d'étude de Patio Bonito-Tintal. La centralité à caractère social de l'arrondissement est en réalité dans la zone dite de Kennedy central et plus particulièrement autour du supermarché Ley, là où se concentrent le plus d'échoppes et de petites boutiques commerciales. Mais cette centralité est située hors du secteur plus périphérique de Patio Bonito-Tintal. De même, la zone Nord, à la limite des arrondissements de Suba et d'Usaquén, ne détient aucun type de centralité de caractère symbolique ou politique : les mairies correspondantes de Suba et d'Usaquén en sont distantes.

2.4.2. Les centres commerciaux de première génération et les zones commerciales environnantes

Il s'agit des premiers centres commerciaux, construits dans la décennie de 1990. Le centre commercial Plaza de Las Américas est emblématique à l'échelle de la ville de ces premiers investissements dans les secteurs populaires, car il a longtemps constitué le centre commercial le plus fréquenté de Bogotá. D'après son gérant, il reçoit plus de 100000 visiteurs par jour (130000 le samedi) en provenance de tout le Sud de la ville (entretien n°45). Il est localisé hors de nos zones d'études, à proximité de la partie centrale de l'arrondissement de Kennedy. A Suba-Pueblo, les centres commerciaux de Centro Suba et Subazar relèvent de cette même catégorie. Ils sont de dimension plus réduite que les centres commerciaux construits à la mêmes époque dans les

quartiers aisés (Müller, 1999). Les boutiques sont surtout de petits locaux commerciaux à destination des classes populaires, bien qu'il existe quelques magasins de marque. C'est surtout le cas à Centro Suba (220 locaux commerciaux). Lors d'un entretien, le gérant nous a expliqué comment la stratégie de développement a mis en avant dès le début l'implantation du premier supermarché-locomotive de Suba-Pueblo, de la chaîne Olímpica, ainsi que d'un centre de santé au quatrième étage[235](entretien n°52). Ces centres commerciaux ont aggloméré autour d'eux de nombreux petits commerces (vêtements, restauration, bars et discothèques), au point de former une zone commerciale très fréquentée, qui s'étend jusqu'au centre ancien de Suba[236].

Photographie n°43 (gauche) : Le centre commercial Centro Suba.
Cet établissement, à gauche, donne sur l'avenue Suba au milieu de laquelle a été aménagée la station de Transmilenio « Suba – Transversal 91 », à l'arrière plan à droite. Un pont piétonnier, d'où a été prise la photographie, assure l'accès à la station de bus et au centre commercial.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°44 (droite) : Carrefour de l'Avenue Suba et de la Route 91.
Dans ce carrefour réaménagé pour le Transmilenio, on observe le maintien du transport collectif traditionnel, l'importance des établissements commerciaux et des vendeurs ambulants ainsi que de la population flottante.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Les centres commerciaux de première génération et les zones commerciales environnantes ont consolidé leur activité dans le cadre du système de transport traditionnel. Au carrefour de l'Avenue Suba avec la Route 91, l'accès à Centro Suba et Subazar était assuré par le passage de nombreuses lignes de bus et par des sémaphores au niveau de l'intersection. Par la suite, l'arrivée du système de transport massif Transmilenio et le réaménagement des espaces publics qui l'a accompagné ont redistribué les rentes d'accessibilité. Si certains établissements ont profité des changements, comme les deux centres commerciaux désormais localisés des deux côtés du pont d'accès piétonnier à la station de Transmilenio *Transversal 91,* d'autres ont en revanche vu leur

235Médecine générale, pédiatrie, radiologie et odontologie.

236A plus grande échelle, le centre commercial Plaza de Las Américas est à l'origine du développement d'une importante zone d'activités (cinémas, bars, discothèques, bureaux) au carrefour entre les avenues Boyaca et Primera de Mayo, désormais connue comme la « zone rose » du Sud.

activité se réduire drastiquement au point pour certains de devoir fermer boutique. C'est notamment le cas de nombreux ateliers de réparation mécanique qui étaient situés sur l'avenue de Suba. Aucune indemnisation n'a été prévue à l'époque pour les commerçants ainsi affectés, aux dires de José Ruiz, membre de la JAC et de l'organisation des commerçants du centre de Suba qui a du fermer son atelier dans ces conditions (entretien n°83).

2.4.3. Les centralités populaires

Nous appelons « centralités populaires » des concentrations de services et de petits et moyens établissements commerciaux (y compris des supermarchés) qui polarisent un ensemble de quartiers et qui sont identifiés comme tels par les habitants. Les centralités populaires ont un nom et sont associées à des éléments reconnus dans les paysages urbains : le terminal d'une ligne de bus, une église. Pour la plupart, elles ont été consolidées à partir d'un marché, couvert ou non. Certaines se sont formées à partir d'activités non marchandes, comme la Gaitana à Suba qui trouve son origine dans un regroupement d'associations, d'ONG, et d'établissements publics à proximité d'un parc urbain du District (voir photographies n°5, 6, 7 et 8). Le degré de consolidation des centralités populaires dépend de leur âge et du caractère plus ou moins stratégique de leur situation sur les voies intermédiaires internes aux périphéries. Les centralités populaires les plus dynamiques (Rue 38 Sud ou principale de Patio Bonito, Rincón de Suba) présentent un haut degré de diversification et de spécialisation de leurs activités. On y trouve des cliniques dentaires et des centres de santé privés, des bijouteries, des supermarchés, des chaînes de magasins (par exemple, chaussures de marque Bucaramanga ou Gasolina), des instituts de formation professionnelle (pour beaucoup, aux métiers de la sécurité et du gardiennage), des gymnases privés, des salles de location pour évènements privés.

Par exemple, le long des 700 mètres (10 *manzanas*) de la partie la plus commerçante de la rue 38 Sud, nous avons relevé lors de notre travail de terrain en 2009 : 59 boutiques de vêtements, 18 boutiques de chaussures, 13 cliniques et cabinets dentaires, 13 papeteries, 12 restaurants-grills, 11 bureaux de téléphonie, 10 salons de coiffure et de beauté, 9 pharmacies, 8 restaurants, 7 boutiques d'appareils ménagers, 7 magasins de meubles, 6 bureaux de jeux de hasard, 5 magasins d'optique, 5 casinos, 5 supermarchés, 5 quincailleries, 4 salles de réception, 4 bijouteries, 4 photographes, 3 boutiques de matériaux de construction, 2 centres de santé, 2 bureaux de banque, 2 gymnases privés, un collège privé, une discothèque, un hôtel, un centre artistique, un parc de diversion et d'autres petites boutiques (cafeterias, boulangeries et pâtisseries, petites boutiques spécialisées) ainsi que de nombreux postes de vendeurs ambulants.

Photographie n°45 (gauche) : Rue 38 Sud, la rue principale de Patio Bonito
Les cliniques spécialisées en orthodontie ont fortement investi dans les centralités populaires. Elles côtoient tous types d'activités économiques, y compris le commerce ambulant qui ne désemplit pas les rues.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°46 (droite) : Rincón de Suba
Divers types d'activités sont ici représentés : le petit commerce de détail (boutique de chaussures à gauche), les stands informels du marché alimentaire au milieu de la rue et un supermaché qui propose des promotions à l'arrière plan à droite.
Cliché : Alice Beuf (2009)

A Suba, les centralités populaires de la Gaitana et du Rincón sont moins dynamiques que la rue 38 Sud, prises individuellement. Ainsi, au Rincón, nous avons relevé[237] 40 boutiques de vêtements et 20 boutiques de chaussures, 5 papeteries, 4 cliniques et cabinets dentaires et 4 pharmacies, 2 collèges, 2 instituts de formation professionnelle et 2 églises (l'une catholique, l'autre chrétienne évangéliste). En revanche, cette centralité populaire est beaucoup plus associée à la place de marché que la rue 38 Sud : dans ce dernier cas, le marché est localisé à Corabastos. Les vendeurs de la place de marché du Rincón de Suba, regroupés en association ont refusé de s'installer dans l'édifice construit par la mairie et préfèrent s'approprier une portion de rue, jugée plus passante, dans laquelle sont situés entre 120 et 200 étals ambulants tous les jours (photographies n°37 et 46). De même, plusieurs petits locaux commerciaux de la même rue correspondent à des grossistes de produits alimentaires (charcuterie, dépôt de pommes de terre...) et des supermarchés spécialisés de fruits et légumes frais se sont récemment implantés à proximité. La centralité populaire de la Gaitana est également de dimension réduite, même si nous y avons recensé 39 boutiques de vêtements, 21 boutiques de chaussures, 6 salons de coiffure et de beauté. Sa particularité est certainement dans le nombre élevé de bijouterie en achat/vente : plus d'une

237Ces relevés sont effectués dans les rues les plus commerciales, mais il est bien entendu que la délimitation précise des centralités périphériques reste problématique et qu'il existe des gradients de densité d'établissements, qui se diffusent dans les rues adjacentes, non prises en compte ici.

dizaine y sont localisées malgré le niveau socio-économique bas des habitants du secteur.

Les centralités populaires sont situées dans des quartiers d'origine informelle et la plupart des locaux commerciaux correspondent à des entreprises familiales, hormis quelques magasins de chaîne. Certains commerçants seraient même venus investir dans les quartiers populaires suite à leur éviction du secteur de San Victorino au début des années 2000, comme cela nous l'a été commenté. Les centralités populaires sont des espaces complexes où opèrent des agents économiques de poids très inégaux et qui présentent aujourd'hui dans leur ensemble un fort dynamisme économique. Ce sont aussi des espaces qui sont susceptibles d'être contrôlés par des groupes paramilitaires qui extorquent les commerçants. Selon plusieurs témoingnages, ils seraient présents à la Gaitana, au Rincón de Suba et à Patio Bonito.

2.4.4. Les nouveaux secteurs centraux

Ces espaces créés après 2005 sont apparus à la faveur des nouvelles conditions d'accessibilité et du réaménagement des espaces publics occasionnés par la mise en service du système de transport de masse Transmilenio, comme nous l'avons analysé dans le précédent paragraphe. Les paysages urbains désormais perçus comme plus « ordonnés » le long des grandes artères et l'ensemble des transformations des territoires périphériques offrent de nouvelles conditions pour de grands investissements, nationaux ou étrangers. Dans des espaces circonscrits et caractérisés par une homogénéité paysagère, on trouve des centres commerciaux de dernière génération (Santafé, Plaza Imperial, Tintal, Plaza Milenio), des hypermarchés et des grandes surfaces spécialisées, mais aussi des équipements publics d'échelle urbaine ou métropolitaine : terminaux de Transmilenio (*portales*), grands centres administratifs SUPERCADE (SUPERCADE Suba et SUPERCADE Américas en face des *portales* respectifs), bibliothèques d'échelle métropolitaine (Tintal et Julio Mario Santo Domingo au Nord).

Dans la zone Nord, le nouveau secteur central se développe le long de l'autoroute Nord, entre le terminal de Transmilenio et le centre commercial Santafé. Cet espace est largement parcouru à pied alors que les autres commerces spécialisés qui s'étendent le long de l'autoroute vers la sortie Nord de la ville, au-delà du centre commercial Santafé sont accessibles en automobile : dans notre enquête, nous n'avons pas retenu cette zone plus septentrionale dans la mesure où elle ne fait pas centre mais s'apparente à une succession de magasins spécialisés donnant sur l'autoroute, à l'image de certaines entrées de ville à la française.

A Patio Bonito-Tintal, les espaces que nous identifions comme « nouveaux secteurs centraux »

sont scindés en deux zones distantes d'un kilomètre et demi sur l'Avenue Ciudad de Cali (où passe le Transmilenio) : d'une part, la zone du Tintal, autour du centre commercial et de la bibliothèque du même nom, et d'autre part, les environs du terminal de Transmilenio Las Américas avec un ample parvis et la présence du centre commercial Plaza Milenio, de standing inférieur aux autres centres commerciaux de seconde génération en raison de la plus grande pauvreté des habitants du secteur. A Suba-Pueblo, le nouveau secteur central conforme un espace mieux identifié par les habitants, au carrefour entre l'Avenue Ciudad de Cali et l'Avenue Suba, au point que d 'aucuns le perçoivent déjà comme le nouveau centre de Suba, au détriment de l'ancien centre situé au piémont de la colline de Suba. Les plus grands équipements de l'arrondissement s'y font face dans un paysage urbain où les espaces publics sont très présents : terminal de Transmilenio, hypermarchés Exito, centre commercial Plaza Imperial, SUPERCADE, Hôpital de Suba.

Photographie n°47 (gauche) : Parvis du Terminal de Transmilenio (*Portal de Suba)*
Cette photographie donne la mesure de l'ampleur des espaces publics aménagés simultanément à la construction du Transmilenio. A droite, le SUPERCADE a bénéficié d'une cession de terrain sur la parcelle du terminal. Au fond, le supermaché Éxito du groupe Casino et la colline de Cota.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°48 (droite) : Centre commercial Plaza Imperial
Situé en face du Terminal de Suba, ce centre commercial possède plusieurs magasins-locomotives de marque internationale (Carrefour, Falabella, Home Center), un cinéma type multiplex, un gymnase avec la seule piscine de Suba-Pueblo, un centre de divertissement pour enfants et une place couverte pour l'organisation d'évènements.
Cliché : Alice Beuf (2009)

2.4.5. Une centralité spécialisée : Corabastos

Le marché de gros de Bogotá, géré par une entreprise de droit privé mais à capitaux publics-privés, doit être mentionné à part dans cette typologie des lieux avec attributs de centralité dans les périphéries bogotaines. Il s'agit du principal centre de réception et de commercialisation, de gros et de détail, de produits agricoles en Colombie : 200000 personnes y entrent

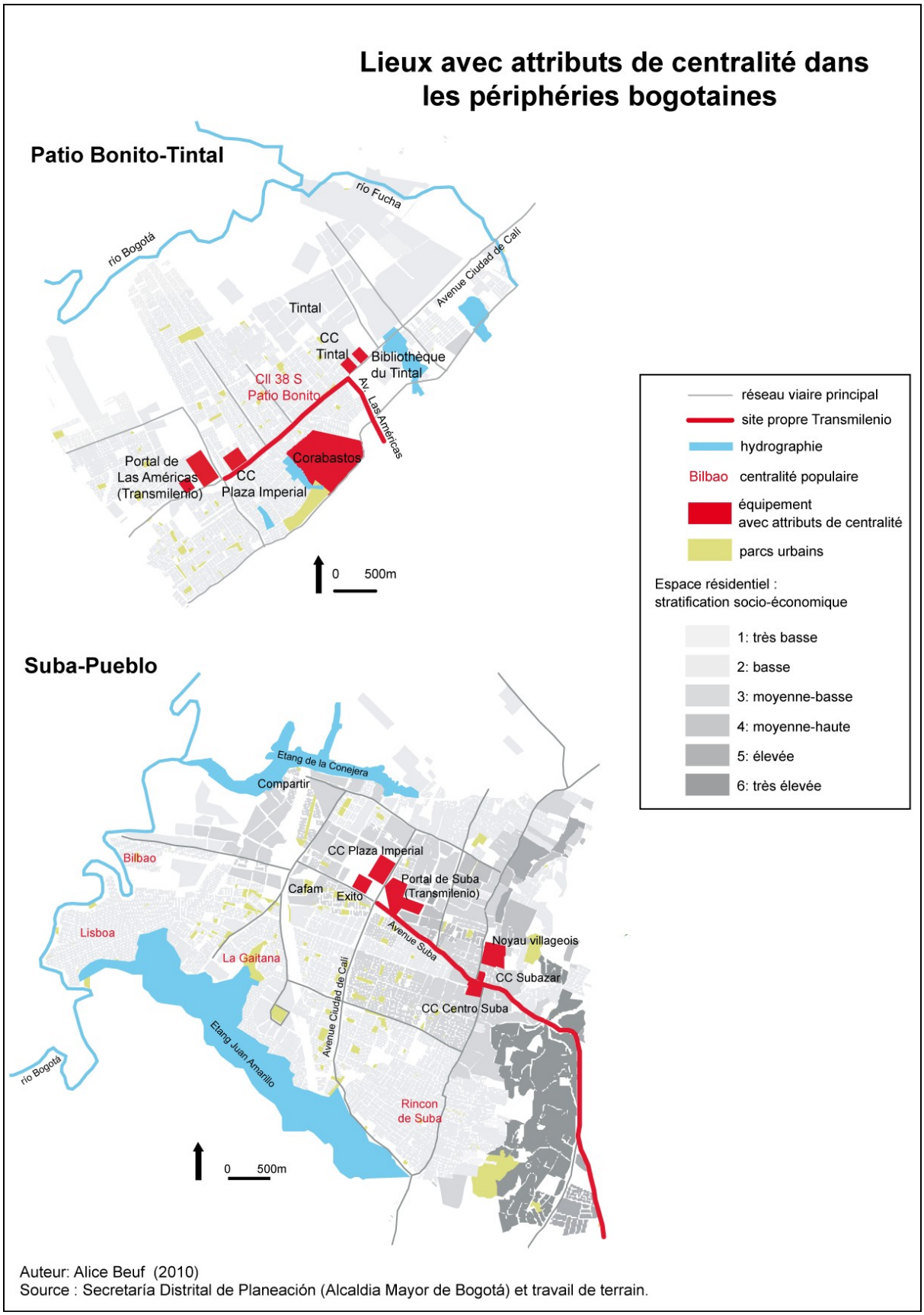
quotidiennement, 12500 camions, 6500 commerçants et 11000 tonnes de produits alimentaires en provenance de toutes les régions du pays[238]. En dépit de son lien historique avec Patio Bonito, Corabastos a aujourd'hui une dynamique propre et peu d'interactions avec les quartiers environnants. Clôturé par un mur de plusieurs mètres de hauteur, cet espace est de plus en plus spécialisé dans le commerce de gros. Corabastos a généré la demande de logements qui a entraîné l'urbanisation et le développement de Patio Bonito dans les années 1970, mais aujourd'hui les quartiers consolidés dans ce secteur de la ville abritent des populations si nombreuses et si diverses dans leurs origines et leurs relations avec la ville que seule une faible proportion des habitants dépend encore du marché de gros.

Photographie n°49 (gauche) : Entrée de Corabastos : un accès désormais contrôlé.
Cliché : Hernando Saenz (2009)

Photographie n°50 (droite) : Enceinte de Corabastos depuis une rue adjacente.
La discontinuité est forte entre le marché de gros emmuré et son environnement urbain immédiat marqué par la marginalité sociale et une dégradation physique.
Cliché : Hernando Saenz (2009)

Par ailleurs, les environs immédiats de Corabastos se sont profondément dégradés au niveau social au point de créer selon le mot des Bogotains un « cartuchito », qui met encore plus à distance le marché des habitants. Dans le cadre du POT, Corabastos et son aire d'influence immédiate (excluant Patio Bonito) ont été définis dans le POT comme une « centralité d'intégration urbaine ». Mais cette catégorisation a été fortement critiquée par les économistes et urbanistes consultés dans le cadre de la formulation de l'opération stratégique correspondante : ils préconisent de traiter Corabastos simplement comme un équipement d'échelle métropolitaine nécessitant un plan d'implantation pour réguler les impacts sur le voisinage, en planifiant par exemple l'accès au site des poids lourds[239].

238http://www.corabastos.com.co/
239Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigación para el Desarollo, 2009.



Auteur: Alice Beuf (2010)
Source : Secretaría Distrital de Planeación (Alcaldia Mayor de Bogotá) et travail de terrain.

Carte n°29 : Lieux avec attributs de centralité dans les périphéries bogotaines

Les périphéries de Patio Bonito-Tintal, Suba-Pueblo et du Nord sont des espaces complexes formés par une pluralité de lieux avec attributs de centralité. Néanmoins, elles ne sont pas prises en compte dans le cadre de la planification et de la gestion des centralités urbaines définies dans le POT. Si des centralités sont bien identifiées sur une portion de leur territoire, à Suba-Pueblo et dans le Nord, ou bien à proximité (centralité Corabastos à côté de Patio Bonito-Tintal), ces dernières ne font l'objet d'aucune politique spécifique. La centralité « Suba » a même fait l'objet d'une étude qui a conclu que la centralité se consolidait toute seule et ne nécessitait donc aucune intervention des pouvoirs publics[240]. Les dynamiques territoriales seraient donc conformes au modèle territorial. Dans quelle mesure peut-on soutenir cette affirmation?

Le changement le plus important de ces dernières années concerne l'émergence des nouveaux secteurs centraux, qui ont attiré en périphérie des équipements d'échelle métropolitaine. Toutefois, cela ne signifie pas que les nouveaux secteurs centraux monopolisent le potentiel de centralité dans les périphéries. En effet, les autres lieux avec attributs de centralité, comme en particulier les centralités populaires, se sont également renforcés. L'étude des pratiques spatiales doit maintenant révéler les rapports des citadins à chacun de ces lieux pour déterminer le type d'accès à la ville qu'ils offrent aux habitants des périphéries. Pour comprendre les rapports aux lieux, nous nous demanderons s'il existe des relations de complémentarité et si l'on peut les penser comme un tout, comme un système de lieux qui formerait une centralité périphérique unique et intégratrice. Y a-t-il des lieux exclusifs à certains groupes sociaux? Ou bien les habitants des périphéries savent-ils s'approprier chacun de ces lieux selon les opportunités qu'ils leurs offrent? A partir de cet ensemble de pratiques, il s'agit de caractériser l'impact des centralités périphériques sur l'équité territoriale.

240ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN/UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2007), *Las Operaciones Estratégicas y las Centralidades Urbanas del POT de Bogotá*, Operación Estratégica Suba, Contrato interadministrativo de cooperación entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá : diciembre 2007.

CHAPITRE 7

PRATIQUES SPATIALES DES CENTRALITÉS PÉRIPHÉRIQUES ET ACCÈS À LA VILLE

Ce sont dans les espaces périphériques que s'inventent les nouvelles formes urbaines, au fur et à mesure de la croissance des villes, et en fonction des systèmes de mobilité et des modes de production de l'espace caractéristiques du moment historique. Dans le chapitre 6, nous avons montré que l'expansion urbaine de ces deux dernières décennies à Bogotá a été à l'origine de l'émergence d'une pluralité de lieux avec attributs de centralité dans les espaces périphériques : des lieux inédits qui présentent certaines caractéristiques des espaces centraux, comme une offre de services développée et une capacité de polarisation des déplacements quotidiens s'étendant sur un ensemble plus ou moins vaste de quartiers, mais qui de part leur nouveauté et leur dynamique de consolidation inachevée, nous interrogent sur leur statut de centralité urbaine proprement dite. Même si leur délimitation précise n'est pas toujours évidente, ces lieux sont aujourd'hui clairement identifiés par les citadins, de même que, à une autre échelle, les *edge cities* se reconnaissent selon Garreau (1991) parce que les habitants leur donnent un nom et que par là-même, ces « villes de la lisière » deviennent des référents urbains dans l'immensité des *suburbs*. Il existe cependant une hiérarchie entre ces lieux avec attributs de centralité : l'émergence des nouveaux secteurs centraux correspond à l'imposition d'une urbanité produite « d'en haut », en vertu d'une convergence entre les intérêts des investisseurs privés et ceux du District, dans les interstices vacants de l'urbanité préexistante des quartiers autoconstruits, produits par les habitants (et la spéculation des urbanisateurs-pirates). La nouvelle urbanité introduit des

changements qui rapprochent les périphéries bogotaines des espaces intégrés à la mondialisation : accroissement des mobilités, consommation de masse et arrivée des grandes marques internationales, standardisation des espaces publics et des paysages urbains, etc...

Ces transformations ont-elles un impact sur l'équité territoriale? Permettent-elles d'améliorer l'accès à la ville des habitants des périphéries ou bien renforcent-elles les logiques d'exclusion? L'enjeu est ici de se demander si les évolutions territoriales vont dans le sens souhaité par le projet de ville, auquel cas les politiques urbaines pourraient appuyer les évolutions en cours, ou bien si ces évolutions vont dans un sens opposé et s'il s'agit de penser de nouvelles modalités d'intervention.

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de s'interroger sur le rapport des individus et des groupes sociaux aux lieux avec attributs de centralité et sur la manière dont ils développent leurs territorialités quotidiennes à partir d'eux. Il est nécessaire d'analyser la construction de centralités vécues et pratiquées par les habitants des périphéries, dans le cadre de cette tension entre une spatialité d'ordre populaire et une spatialité d'ordre global, les deux connaissant de profondes mutations à l'heure actuelle. En effet, les centralités urbaines peuvent avoir des significations sociales, des valeurs spatiales, très diverses pour les individus et les groupes sociaux qui les pratiquent au quotidien. Ainsi, la seule proximité spatiale de ressources et de services urbains ne suffit pas à garantir que les habitants de l'aire d'influence y auront effectivement accès : il est bien connu que distance sociale et distance spatiale ne coïncident pas (Chamboredon & Lemaire, 1970). De plus, pour Lefèbvre (1974), les centralités urbaines peuvent être intégratrices pour les plus démunis, dans la mesure où l'existence d'une multitude d'usages et d'interactions sociales permet d'assurer l'exercice effectif de leur droit à la ville (Garnier, 2010, p.9). Cependant, Lefèbvre insiste aussi sur le fait que la centralité urbaine dans la ville capitaliste bien souvent ne joue pas ce rôle, mais contribue à exacerber les différenciations et divisions sociales des espaces urbains, ce qui peut entraîner des phénomènes d'exclusion.

En Amérique latine, les nouvelles centralités périphériques ont fait l'objet de plusieurs études à la charnière entre la géographie sociale et l'anthropologie spatiale. Ces travaux portent principalement sur les pratiques spatiales des centres commerciaux (Cornejo Cardenas & Portugal Bellon, 2001 ; Neira Reyes, 2003), pensés comme les nouveaux espaces publics des villes contemporaines (Capron, 1998). Cependant, peu d'études portent sur les usages populaires de ces espaces du commerce global, qui ont d'abord émergé dans les *suburbs* de classe moyenne et supérieure, mais qui se sont développés ensuite dans les périphéries pauvres et de classe moyenne basse. Dans cette perspective, l'étude du cas de la ville de Mexico par Duhau & Giglia (2007)

constitue une référence. Mais dans tous les cas, les pratiques des centres commerciaux sont très peu mises en relation avec les pratiques spatiales qui se donnent dans l'environnement urbain de ceux-ci, alors que nous avons relevé dans le chapitre précédent le dynamisme des centralités populaires. Nous proposons donc d'analyser les pratiques et représentations spatiales de l'ensemble des lieux avec attributs de centralité identifiés dans les espaces périphériques correspondant à nos zones d'études, en posant l'hypothèse de l'existence de systèmes de lieux qui conformeraient des centralités périphériques irréductibles aux seuls grands centres commerciaux.

1. Méthodologie d'une enquête qualitative

L'étude des pratiques et représentations spatiales des centralités périphériques ainsi définies se base sur une enquête de nature qualitative dans les trois zones d'étude de Suba-Pueblo, Patio Bonito-Tintal et du Nord : une enquête qui articule l'application d'un questionnaire élaboré à partir de questions ouvertes, des entretiens semi-directifs et l'observation des usages des lieux. En raison des limitations matérielles de l'enquête en comparaison de la taille démographique des zones d'étude, nous n'avons pas cherché à viser une représentativité statistique, mais bien au contraire à développer les aspects qualitatifs et à identifier des phénomènes majeurs, en croisant les informations issues du questionnaire, des entretiens et des observations.

1.1. Un questionnaire pour les passants dans les espaces publics

Le questionnaire a été réalisé auprès de 120 personnes, approchées dans les espaces publics extérieurs (rue, parvis, placettes) ou intérieurs (centres commerciaux) des trois zones d''études : quarante personnes ont été interrogées respectivement à Suba-Pueblo, Patio Bonito-Tintal et dans le Nord.

À l'intérieur des zones d'études, un échantillonnage des lieux d'enquête a été élaboré pour saisir les pratiques spatiales de chacun des types de lieux avec attribut de centralité, excepté la centralité spécialisée de Corabastos. Ainsi, à Suba-Pueblo, les lieux d'enquête retenus sont le parvis du Portal Las Américas, les alentours et les galeries des centres commerciaux Plaza Imperial (seconde génération), Centro Suba et Subazar (première génération), les trottoirs de l'Avenue

Suba et de l'Avenue Ciudad de Cali, les rues commerçantes des centralités populaires de la Gaitana et du Rincón de Suba et le centre de fondation de l'ancien village de Suba. Dans le Nord, les questionnaires ont été réalisés dans les alentours des supermarchés Exito, HomeCenter et du Portal de Transmilenio, dans les alentours et les galeries du centre commercial Santafé, sur les trottoirs de l'autoroute du Nord, à Servitá et dans le centre culturel Julio Mario Santo Domingo. A Patio Bonito-Tintal, les questionnaires ont été appliqués sur le parvis du Portal de Las Américas, dans les alentours et les galeries des centres commerciaux Plaza Milenio et Tintal, dans la rue 38 Sud ainsi que dans les rues adjacentes et les petits squares, parvis d'église alentours, et sur le parvis de la bibliothèque du Tintal. La difficulté de ce questionnaire a été d'établir un contrat tacite avec les personnes pour qu'elles acceptent de nous accorder un temps relativement long dans les espaces publics (entre 30 et 45 minutes), au lieu de poursuivre leurs activités. Cette difficulté a néanmoins pu être surmontée en dédiant suffisamment de temps à l'enquête et en alternant les activités d'observation et la passation du questionnaire.

Par ailleurs, la population cible du questionnaire correspond à toutes les personnes majeures qui fréquentent les lieux sélectionnés. Nous avons tenté d'établir un échantillonnage pour nous orienter vers les personnes à aborder et établir ainsi un certain équilibre entre les sexes, les âges et les niveaux socio-économiques. Le tableau n°16 rend compte de l'identification des personnes interrogées dans chaque zone d'étude.

		Patio Bonito-Tintal	**Suba-Pueblo**	**Nord**	**Total**
Sexe	hommes	22	18	20	60
	femmes	18	22	20	60
Age	18-25	11	7	14	32
	25 - 60	26	26	23	75
	> 60	3	7	3	13
Strate socio-économique	1	0	2	0	2
	2	30	25	7	62
	3	10	13	22	45
	4	0	0	6	6
	5	0	0	5	5
Statut d'occupation du logement	locataire	20	14	15	49
	propriétaire	20	25	25	70
	« possédant »[241]	0	1	0	1

Tableau n°16 : Identification des personnes interrogées par questionnaire

241Voir note n°145.

La variable se rapportant au niveau socio-économique a été plus difficile à prendre en compte sur la base de critères visuels. Par ailleurs, nous n'avons pas voulu introduire de question précise sur le montant des revenus des personnes interrogées dans des espaces publics. Cette dimension a été approchée de manière indirecte à partir des informations sur le lieu de résidence, la strate socio-économique, le statut d'occupation du logement, le nombre de personnes dans le foyer et le nombre de chambres par logement. Au final, nous pensons néanmoins avoir interrogé des personnes de différents profils, ce qui nous permet de saisir une certaine diversité sociale des périphéries. En dehors de toute prétention à la représentativité statistique, nous avons un échantillon relativement à l'image des populations des trois zones d'étude qui présentent un gradient socio-économique selon la proportion de population de classe moyenne et de classe populaire depuis Patio Bonito-Tintal (plus populaire) jusqu'au Nord (plus de classe moyenne aisée).

Alors que le ratio homme/femme a été parfaitement respecté et que la répartition par âge fait probablement état d'une légère surreprésentation des 18-25 ans (malgré la jeunesse des populations vivant dans les périphéries), il apparaît clairement que les personnes interrogées dans la zone d'étude de Patio Bonito-Tintal présentent des profils socio-économiques plus populaires. Nous y avons toutefois interrogé moins de personnes de strate 1 que dans la zone d'étude de Suba-Pueblo, plus diverse socialement. D'autre part, les personnes interrogées dans la zone d'étude du Nord sont d'un niveau socio-économique nettement plus élevé que dans les deux autres zones d'étude. En ce qui concerne le statut du logement, les personnes ont été classées comme propriétaire dès lors que le logement appartient à un des membres de la famille : plus de la moitié des personnes interrogées sont ainsi propriétaires, avec un taux de personnes en location plus important à Patio Bonito-Tintal, où l'importance de la dynamique du marché populaire de la location a été mise en évidence par des études d'économie urbaine (Parias, 2008). Dans certains cas, les personnes interrogées sont en réalité hébergées par un membre de leur famille : cette dimension est prise en compte dans les analyses, notamment dans les cas de regroupement familial confinant à l'entassement, une donnée que nous avons cherché à saisir par la question sur le nombre de chambres dans le logement.

Le questionnaire est quant à lui divisé en trois parties qui ont respectivement pour objectifs d'identifier la personne interrogée, d'établir ses pratiques de mobilité quotidienne, et finalement de révéler ses représentations et usages des lieux avec attributs de centralité dans les zones d'étude. Après une première partie nécessaire à l'établissement du profil social des individus, la deuxième cherche à connaître de manière détaillée l'ensemble des lieux fréquentés pour chaque

type d'activité, le système de transport le plus couramment utilisé et les grandes lignes de leur trajectoire résidentielle. L'objectif de cette partie est de restituer l'importance des pratiques des centralités périphériques par rapport aux pratiques de l'ensemble des lieux de la ville. La question très ouverte sur l'identification du « lieu central » vise dans cette même perspective à évaluer le degré d'appropriation des lieux avec attributs de centralité, en évitant d'influencer la réponse des individus. Dans le cadre du questionnaire, le « lieu central » est décrit pour les personnes interrogées comme le lieu qui « a une importance particulière pour eux, parce que c'est un lieu bien connu, parce que c'est là où les choses qui sont importantes pour eux se passent, parce qu'ils savent qu'ils peuvent y trouver beaucoup de choses ou y retrouver des gens, parce qu'ils s'y sentent un peu comme à la maison ». Une fois établi ce tableau général des pratiques spatiales de l'individu, la troisième partie pose des questions se rapportant explicitement à la zone d'étude, de manière globale et sur des lieux précisément identifiés et nommés. Ainsi, dans le cas où la personne n'évoque pas spontanément la pratique des lieux des zones d'étude, nous nous donnons les moyens d'en connaître les usages et représentations. En effet, en raison de leur caractère quotidien, ces lieux ne sont parfois pas mentionnés tout simplement parce que les personnes ne leur accordent pas d'importance. Finalement, le questionnaire insiste sur les transformations spatiales qui ont eu lieu dans les zones d'étude : il s'agit d'évaluer l'appréciation de ces transformations par les individus, en termes symboliques et matériels. La notion d'espace-ressource, combinée à celle de compétences des citadins, sous-tend la dernière partie du questionnaire et c'est elle qui nous permet de caractériser les modalités d'accès effectif à la ville qui se construisent dans les centralités périphériques.

Si cette structure quelque peu circulaire a été délibérément choisie pour le questionnaire afin d'éviter de survaloriser l'importance des centralités périphériques dans les pratiques et représentations des individus, notre analyse n'en tiendra pas compte et s'attachera directement à montrer quel type d'accès à la ville se construit dans les centralités périphériques. De plus, en regroupant les réponses aux questions ouvertes, nous reconstruirons le discours des personnes interrogées pour plus de commodité à la lecture.

1.2. Des entretiens approfondis avec des résidents et commerçants et l'observation des usages des lieux

Pour consolider les résultats du questionnaire, nous avons effectué une série d'entretiens approfondis avec des résidents et commerçants des zones d'étude : 15 habitants dont 8 font

partie d'une organisation sociale de quartier (JAC, fondation, etc...), et 9 commerçants dont 6 résident dans les zones d'étude. Nous avons interrogé 11 personnes à Suba-Pueblo, 8 personnes à Patio Bonito-Tintal et 5 personnes dans la zone du Nord.

Nous avons utilisé des entretiens semi-directifs qui suivent une grille proche du questionnaire, mais que nous avons systématiquement adaptés à la situation des personnes. Dans le cas des commerçants notamment, nous avons bâti une grille spécifique nous permettant de saisir l'évolution de leur activité commerciale dans le cadre des recompositions spatiales à l'œuvre dans les zones d'étude. Pour les membres des organisations sociales, nous avons abordé d'une part leurs pratiques spatiales de la même manière que pour tous les résidents et d'autre part les problématiques plus générales du quartier, ce qui nous a permis d'approfondir notre connaissance empirique des lieux.

Finalement, des grilles d'observation ont été élaborées pour relever les différents types d'usage dans chacun des lieux avec attributs de centralité, ce qui nous a parfois amené à réaliser des petits entretiens informels pour préciser certaines informations. Nos analyses se fondent ainsi sur les résultats qui se recoupent entre ces trois types de sources primaires, avec un accent mis sur le questionnaire.

2. Stratification sociale et accès aux biens et services

Les recompositions territoriales des espaces périphériques, l'émergence et la consolidation des lieux avec attributs de centralité, transforment les modalités d'accès aux ressources urbaines, aux biens et aux services : un accès qui permet la satisfaction des nécessités des individus, qui garantit l'exercice de leurs droits sociaux et culturels, mais qui transforment les rapports à la ville des individus.

2.1. L'accès à la consommation comme première forme d'intégration urbaine

Notre enquête a révélé que les transformations récentes des périphéries sont généralement perçues de manière très positive par les citadins. Les résidents et les passants valorisent fortement le « progrès », « la croissance de la ville » et son « développement ». Par exemple, cet aspect se

dégage du témoignage de cet homme qui vit avec son épouse, ses trois filles et sa petite-fille dans le quartier de Dindalito (secteur de Patio Bonito) depuis 15 ans et qui y travaille dans une station service :

> « Ces changements urbains, me génèrent une impression de progrès, car Patio Bonito ne se voit plus comme une partie laide mais au contraire comme une partie belle de la ville (*bonita*). Les transformations récentes du secteur correspondent à l'avenue Ciudad de Cali, au terminal de Transmilenio, à la bibliothèque Tintal, aux centres commerciaux et aux nouveaux ensembles résidentiels [fermés]. On a de plus en plus envie de vivre ici maintenant, et non de penser à aller vivre ailleurs ».

Dans cet imaginaire de la modernité, la croissance du commerce sous toutes ses formes a une importance primordiale. Les personnes interrogées insistent sur l'existence d'une plus grande variété de produits et d'établissements commerciaux. Ainsi, plutôt que l'accès à certains biens et services, les personnes interrogées révèlent que le principal changement est l'accès à la consommation, dont les dimensions symboliques et identitaires sont par ailleurs bien connues (Baudrillard, 1970 ; Capron, 1998). Dans la consolidation des centralités périphériques est en jeu l'accès à la consommation des citadins pauvres : ceux-ci ont un faible pouvoir d'achat au niveau individuel, mais ils atteignent au niveau collectif, en raison des fortes densités de population, une « masse critique » suffisante qui motive les investissements commerciaux. Par-là même, sont introduites de nouvelles pratiques d'achat et de nouvelles pratiques spatiales dans les périphéries.

Cet accès à la consommation dans les périphéries est associé à la diminution de la dépendance au centre traditionnel en ce qui concerne le commerce banal et, partiellement, le commerce spécifique. Pour les habitants des périphéries que nous avons interrogés, le centre traditionnel ne reste attractif en matière commerciale que pour certaines catégories de produits très spécifiques, comme par exemple des costumes sur mesure ou du matériel pour les activités créatrices. En outre, la plupart des personnes qui affirment continuer à se rendre au centre traditionnel pour faire des achats, le fréquentent depuis de longues années et ont des pratiques très ancrées : ils aiment et ont toujours aimé aller au centre.

« Maintenant, on trouve de tout ici, on n'a pas besoin de faire des dépenses en transport et en temps pour avoir ce que l'on veut ». Il s'agit probablement de la perception la plus répandue et la plus valorisée par les personnes interrogées, de classe moyenne ou populaire. En effet, dans les périphéries, la mobilité est un véritable problème : faiblement motorisées, les habitants sont dépendants des transports collectifs coûteux, pénibles et lents en raison de la congestion d'une grande partie de l'espace urbain, jusque dans les périphéries. Pour cette femme âgée qui vit dans le quartier de La Gaitana depuis 30 ans, aujourd'hui avec ses trois filles et ses cinq petits-enfants,

les transformations urbaines récentes ont eu un impact important sur l'organisation de sa vie quotidienne, dans laquelle les achats alimentaires occupent une place prépondérante :

> « Avant, c'était plus difficile pour faire les courses, parce qu'il fallait aller plus loin, et comme les taxis n'entraient pas dans le quartier [La Gaitana], il fallait du coup porter des sacs très lourds sur de longues distances ».

La proximité des commerces est donc fortement valorisée, surtout pour les personnes de faibles revenus. Pour elles, « obtenir les choses » est la principale préoccupation. De plus, c'est un critère d'appréciation de la ville, qui détermine pour ces personnes leur attachement à un secteur urbain ou à un quartier : l'espace urbain est un milieu où trouver les éléments nécessaires à la vie. La relation à la ville est dans ce cas très fonctionnelle et le sentiment d'appartenance à la ville ou à un quartier en particulier est faible. Ce qui est valorisé, ce sont les opportunités qu'offre la ville plus que la ville en elle-même. Et la première opportunité de toute est la possibilité d'obtenir facilement « de la bonne nourriture et de beaux vêtements ».

En revanche, pour les nouveaux arrivants dans les périphéries qui détiennent les codes culturels des classes supérieures bogotaines, le commerce est considéré comme dégradant pour l'environnement urbain. Il détériorerait les quartiers résidentiels car ce serait un facteur de bruit, de saleté et de désordre. Ces personnes valorisent et fréquentent au contraire les centres commerciaux, qui leur paraissent plus ordonnés. Mais les classes populaires qui ont une fascination pour la nouveauté et la consommation pratiquent également beaucoup les centres commerciaux.

Au-delà de la satisfaction des besoins de base, comme l'accès à la nourriture et aux vêtements, et malgré la barrière monétaire qui reste toujours le critère le plus discriminant de ce type de pratiques, ce processus de croissance et de diversification de l'offre commerciale marque le passage des périphéries à l'ère de la consommation de masse. A différents niveaux en fonction de leurs capacités économiques, les individus cherchent à consommer, à se conformer à la tendance mondiale. « Maintenant, je n'achète plus uniquement le strictement nécessaire dans l'épicerie du quartier. Je peux avoir envie de certaines choses et me les offrir », nous dit une mère de famille qui vit dans le nouveau quartier de classe moyenne du Pinar de Suba depuis 4 ans avec son mari, chauffeur, ses trois filles et son petit-fils, après avoir vécu de longues années en location dans le quartier populaire Casablanca de l'arrondissement de Kennedy. Elle ne va jamais dans les centralités populaires et trouvent les centres commerciaux de première génération laids et trop petits. Elle fréquente au contraire de manière assidue le centre commercial Plaza Imperial où elle dit se sentir à l'aise, même si « il faut avoir de l'argent, c'est beaucoup plus cher ici que dans

d'autres secteurs de Bogotá ». Elle a acheté son appartement à proximité du centre commercial Plaza Imperial en vue de réaliser une plus-value et semble satisfaite : selon elle, son appartement vaut déjà le double du prix où elle l'a acheté.

Les classes moyennes, qui sont venues vivre dans les nouveaux ensembles résidentiels ou qui ont consolidé leur position économique dans les quartiers autoconstruits, forment ainsi les principaux consommateurs des périphéries. Mais ces dynamiques pénètrent également, à un degré moindre, certaines franges des classes populaires qui répondent aux stratégies des groupes de la grande distribution comme Carrefour (voir chapitre 6, 2.3).

Malgré une perception positive de la variété de l'offre commerciale, une proportion non négligeable des personnes interrogées se plaint de l'augmentation des coûts entraînée par le développement de l'urbanisme commercial. Par exemple, un jeune homme qui vit avec ses parents et ses deux frères dans le quartier d'Aurés depuis 23 ans, qui étudie à l'Université du District dans le centre de la ville et qui travaille en même temps comme vendeur de téléphones portables au Rincón de Suba, commente :

> « Il y a des choses qui ne sont pas accessibles pour nous. Ces espaces, comme le centre commercial Plaza Imperial, sont pour les gens de La Campiña [quartier de strate 4 de Suba-Pueblo]. Pour moi, les changements de Suba sont synonymes de corruption, déséquilibre et ségrégation ».

De même, la valorisation globale de ces espaces périphériques a été mise en avant par une femme qui vit depuis quatre ans avec son mari et ses quatre enfants dans le quartier Palmeras, à l'ouest de Patio Bonito. Elle est déplacée du conflit armé, et vivait auparavant à Nataigama dans le département du Tolima :

> « Depuis que je suis arrivée à Patio Bonito il y a quatre ans, il y a eu trois grands travaux : le Carrefour, le centre comercial Tintal et le SUPERCADE avec le terminal de Transmilenio Américas. Cela entraîne une croissance de tout : des loyers, des strates, des prix des vêtements. Le prix des produits alimentaires va monter au niveau des prix affichés dans les quartiers de strate 3. Et dans le même temps, la situation économique est pesante. Au lieu de s'améliorer, la situation se dégrade. J'ai commencé mon affaire de vente ambulante de poisson il y a un an et j'obtiens un revenu de survie d'environ un salaire minimum. Je ne sais pas si je dois ou non laisser tomber pour chercher un meilleur travail dans un autre endroit ».

Mais l'exclusion économique, clairement ressentie par les citadins les plus pauvres, ne signifie pas pour autant le rejet des nouvelles formes commerciales. Nous observons ici un paradoxe qui consiste à apprécier la vue des nouveaux paysages urbains même s'il est impossible de s'approprier ces transformations en termes de pratiques de consommation. Les habitants des périphéries qui ont des faibles revenus achètent très peu dans les centres commerciaux, mais les

fréquentent beaucoup. Voir la variété des produits, voir les nouvelles architectures, utiliser les installations commerciales, sont des activités très appréciées. Les enfants peuvent par exemple passer un après-midi entier à jouer avec les escaliers mécaniques du centre commercial Plaza Milenio : ce sont les seuls de tout le secteur de Patio Bonito.

Les motifs économiques, associés aux raisons culturelles et personnelles (attachement à un lieu particulier en lien avec les trajectoires de vie) expliquent la complexité des stratégies spatiales d'achat. Les arbitrages sont effectués en fonction de la nature des produits à acheter. Dans un entretien, une résidente de Patio Bonito, femme au foyer habitant le secteur depuis plus de 20 ans, nous a expliqué qu'elle fait son marché dans le supermarché de quartier de la Rue 38 Sud (Corratienda, une chaîne de supermarchés systématiquement présente dans les centralités populaires), mais qu'elle se déplace jusqu'au Carrefour du centre commercial Plaza Milenio pour acheter du shampooing et qu'en passant, si elle a de l'argent, elle fait parfois d'autres achats non prévus (entretien n°90). Les réponses aux questions relatives aux lieux d'achat pour chaque type de produits (alimentation, vêtements, achats spécifiques) montrent la diversité des pratiques d'achat des individus, comme l'atteste le témoignage d'un homme marié et père de famille, chauffeur de bus, qui a acheté une maison d'intérêt social dans un ensemble résidentiel fermé dans le quartier Almendros de Suba après avoir vécu une grande partie de sa vie dans le quartier autoconstruit d'Aures, tout proche. Il dit être familier de tout l'arrondissement de Suba :

> « Avant, nous faisions les courses au centime près dans les supermarchés de quartier. Maintenant, les centres commerciaux sont plus facilement accessibles, et puis il y a les cartes de crédit. On est presqu'obligés d'acheter à crédit. Mais encore aujourd'hui, ma femme est très réceptive. Elle sait où acheter le riz au meilleur prix, si c'est à Carrefour ou à l'épicerie de quartier, elle va toujours chercher le moins cher ».

Les places de marché et les épiceries de quartier (*tiendas*) sont ainsi toujours très fréquentées par les plus pauvres qui font leurs courses au quotidien (car ils ont des revenus journaliers et que l'épicier leur fait crédit) et par les classes moyennes qui font un marché mensuel ou bimensuel dans les hypermarchés (car leur salaire est payé chaque quinzaine ou chaque mois) mais qui ont besoin de compléments au quotidien. Pour les achats de vêtements, les classes moyennes préfèrent se diriger vers les commerces de marque proposant des prix plus élevés, présents dans les centres commerciaux de seconde génération et dans une moindre mesure dans ceux de première génération. Néanmoins, cela ne les empêche pas de fréquenter aussi les petits locaux commerciaux gérés par des producteurs ou par des entrepreneurs informels ou semi-informels, locaux commerciaux majoritaires dans les centralités populaires et les centres commerciaux de première génération. A l'inverse, les personnes de classe populaire, qui achètent surtout les

vêtements dans les centralités populaires, vont de temps en temps dans les magasins de marque et sont très attentives aux jours de promotion organisés par les centres commerciaux. Ces résultats corroborent la diversité des pratiques d'achat mise en évidence dans le cas des périphéries populaires de la ville de Mexico (Duhau & Giglia, 2009, p. 81).

Ainsi, très peu de personnes affirment réaliser leurs achats alimentaires et d'habillement dans une seule catégorie de lieux. Dans ce dernier cas de figure, on trouve essentiellement les plus pauvres, qui réalisent quasiment tous leurs achats dans les petits commerces et épiceries de quartier ou bien les franges les plus aisées des classes moyennes récemment arrivées dans les périphéries, qui fréquentent exclusivement les centres commerciaux les plus proches de leur domicile, pour des raisons de sécurité ou tout simplement par méconnaissance du secteur urbain.

Au niveau individuel, on observe donc une grande diversité des pratiques des lieux avec attributs de centralité dans le but de consommer. Mais cette diversité des pratiques individuelles ne fait pas disparaître les différenciations sociales dans les usages des lieux. Les lieux avec attributs de centralité sont fréquentés par des populations diverses socialement (à l'exception des petites centralités populaires assimilées à des centres de quartier), mais la proportion de chaque groupe social varie d'un lieu à l'autre. Le tableau n°16 permet d'établir ainsi une comparaison de la fréquentation de trois petits centres commerciaux des zones d'étude : Centro Suba et Subazar, deux centres commerciaux de première génération à Suba-Pueblo (photographies n°43 et n°44) et Plaza Milenio, plus récent mais de petit format, localisé dans le quartier d'origine informelle de Tintalito dans le secteur de Patio Bonito (photographie n°32)[242].

Strate socio-économique	CC Centro Suba	CC Subazar	CC Plaza Milenio
1	0,00%	2,00%	25,00%
2	30,00%	46,00%	60,00%
3	60,00%	46,00%	15,00%
4	10,00%	5,00%	0,00%

Tableau n°17 : Stratification socio-économique des clients de trois centres commerciaux
Sources : Entretiens avec les gérants des centres commerciaux Centro Suba (entretien n°52), Subazar (entretien n°55) et Plaza Milenio (entretien n°51) et documents internes (enquête d'identification de la clientèle).

Les caractéristiques sociales de l'environnement urbain et la présence ou non de magasins de marques expliquent ces différences. Le centre commercial Plaza Milenio, localisé dans un secteur globalement plus pauvre, est ainsi fréquenté par des personnes d'un niveau socio-économique plus bas. En revanche, la différence entre Centro Suba et Subazar, qui se font face, s'explique par

242Il nous a été impossible d'obtenir un entretien avec les gérants des grands centres commerciaux de seconde génération, Plaza Imperial, Tintal et Santafé.

la part plus importante des magasins de marque dans Centro Suba, qui est plus grand et qui abrite plus d'établissements culturels et de divertissement : cinémas, jeux vidéo et jeux mécaniques, cafés, bars, terrains de sport synthétiques. Il faut toutefois nuancer ces données dans la mesure où elles ne prennent en compte que les personnes qui consomment dans ces espaces et non celles qui les fréquentent, qui sont susceptibles de différer quelque peu.

Les zones d'étude présentent donc des formes de complémentarité au niveau commercial entre chacun des lieux avec attributs de centralité, dans lesquels sont implantés différents types de commerces. Selon leurs besoins et leurs limitations financières, les habitants des périphéries pratiquent plusieurs de ces lieux. Les espaces commerciaux ne sont pas fragmentés. La tendance au consumérisme exaltée dans les grands centres commerciaux est forte et s'accentue avec l'arrivée de nouveaux résidents d'un statut social supérieur. Mais la grande majorité des habitants continuent à fréquenter les centralités populaires et les épiceries de quartier, qui assurent une fonction sociale indéniable dans la quotidiennité pour répondre aux besoins de base. De plus, les centralités populaires participent aussi des dynamiques du consumérisme.

2.2. Les centralités périphériques comme espaces de divertissement

Après l'accès au commerce, les personnes interrogées soulignent l'amélioration de l'accès au divertissement, défini comme tout type d'activité pratiquée durant le temps libre. La perception qu'« il y a plus de sites à voir, à visiter » est généralisée, mais elle se réfère à une grande variété de pratiques. Il s'agit donc de restituer les pratiques de divertissement qui, à l'image des pratiques de consommation, se donnent dans différents types de lieux avec attributs de centralité. Pour identifier les modalités de divertissement auxquelles ont réellement accès les habitants des périphéries, le questionnaire invitait à préciser les lieux dans lesquels sont réalisées chacune de ces activités (si elles les réalisaient) : promenade (*paseo*), jeux, activités culturelles, sport, visites familiales et amicales, réunions sociales, sorties nocturnes, pause café ou pause glace dans la journée, « lèche-vitrine » (*vitrinear*).

Certaines activités ne sont pas réalisées dans les lieux avec attributs de centralité des périphéries urbaines. Il s'agit tout d'abord des visites familiales et amicales, qui ont lieu quasi exclusivement au domicile. Rares sont les personnes à avoir reconnu rencontrer ses amis ou sa famille dans des lieux publics. D'autre part, la promenade est perçue comme une activité qui se réalise principalement hors de la ville, et se réfère aux voyages dans la région ou le pays, d'un ou de

plusieurs jours. Il s'agit principalement des visites aux membres de la famille élargie, très souvent dans la région d'origine. Les personnes les plus pauvres ont déclaré ne quasiment jamais sortir de Bogotá pour ce type de motif, ou bien une seule fois par an, au moment des fêtes de fin d'année. Pour leur part, les classes moyennes voyagent plus et ont tendance à aller régulièrement dans une résidence secondaire en milieu rural (*finca*), qui leur appartient ou qui appartient à des amis. Dans la ville, il n'y a quasiment que le Parc Simon Bolivar qui est mentionné comme un lieu de promenade, généralement en famille.

Par ailleurs, une minorité de personnes, jeunes pour la plupart, ont déclaré sortir la nuit, généralement dans d'autres lieux de la ville. Quelques personnes ont évoqué des sorties nocturnes dans les centres commerciaux de Suba (Subazar en particulier) ou bien dans leur quartier. Nous avons ainsi observé dans certains quartiers une activité nocturne importante, comme au Rincón de Suba. Dans les entretiens auprès des membres des organisations sociales de ce secteur, il est apparu que cette animation nocturne est génératrice de conflits entre deux groupes sociaux bien identifiés : les nouveaux arrivants, pour beaucoup en provenance de la côte caraïbe et pour certains en raison du conflit armé, introduisent dans les quartiers leurs pratiques festives et "bruyantes" (*pico*[243]), qui sont très mal perçues par les anciens habitants d'origine bogotaine ou andine, aux mœurs bien plus réservées (entretiens n°76 et 80).

L'assistance aux réunions sociales a été également très peu mentionnée, mis à part la participation à des rassemblements religieux. Environ la moitié des personnes interrogées ont déclaré assister à la messe le dimanche dans l'église de leur quartier, révélant par là-même l'importance et l'actualité du religieux dans la formation du lien social dans les espaces périphériques. En revanche, la faible participation aux réunions des organisations sociales et communautaires, qui ont été le moteur des luttes urbaines pour l'équipement des quartiers, est le signe d'un changement profond dans la relation des citadins à leur quartier comme espace d'identité et de mobilisation collective. Les réunions syndicales et politiques sont également très peu fréquentées. Ces changements de pratiques sociales sont le signe que les habitants actuels des périphéries bogotaines ont un mode de vie beaucoup plus individualiste que les générations précédentes et que le quartier n'est plus l'échelle territoriale principale où se développent les vies quotidiennes.

Une autre question visait à évaluer les activités de divertissement, autrement dit les pratiques des

243A Cartagena et sur la côte caraïbe, les *picos* sont des installations musicales (baffles, parfois DJ's) que les habitants des quartiers populaires dressent dans la rue pour danser en plein air. Selon le nombre de baffles accumulés, les *picos* sont plus ou moins grands et plus ou moins puissants. Dans les quartiers populaires de Bogotá, les migrants de la côte cherchent à reproduire ce type de pratiques et ont l'habitude de placer des enceintes dans la rue ou de mettre la musique très fort chez eux (qui s'entend donc depuis la rue). Les Bogotains de ces quartiers généralement ne connaissent pas les *picos* et se réfèrent à ce type de pratiques en parlant de *rockolas (juke box)*.

jeux. Elle a révélé qu'une proportion significative d'hommes âgés s'adonne au billard et au *tejo*[244] dans les établissements de leur quartier. Par ailleurs, les parents déclarent dans la majorité des cas amener leurs enfants se divertir dans les jeux mécaniques que proposent systématiquement les centres commerciaux de première et de seconde génération. Selon la stratification sociale du public visé par les centres commerciaux, les jeux mécaniques pour enfants sont plus ou moins sophistiqués, et donc plus ou moins chers. La comparaison des photographies n°51 et n°52 révèle ainsi le caractère plus basique, plus populaire, des jeux mécaniques proposés par le centre commercial Centro Suba, par rapport à la vaste aire de jeux qui occupe tout le rez-de-chaussée d'une aîle du centre commercial Plaza Imperial : les jeux qui y sont proposés redoublent de fantaisie pour attirer les enfants et les familles, prêtes à dépenser une somme d'argent conséquente dans ce type d'activités pratiquées les fins de semaine.

Photographie n°51 (gauche) : Jeux mécaniques dans le centre commercial Suba Centro
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°52 (droite) : Jeux mécaniques dans le centre commercial Plaza Imperial
Cliché : Alice Beuf (2009)

Les activités culturelles sont de manière générale peu pratiquées par l'échantillon de personnes que nous avons interrogées. Une dizaine de personnes nous ont affirmé aller de temps en temps au cinéma, généralement dans le centre commercial qu'elles ont l'habitude de fréquenter. Par ailleurs, quelques autres ont également mentionné se rendre régulièrement à la bibliothèque, surtout du Tintal et de Julio Mario Santo Domingo, mais aussi les plus petites de Suba et de Servitá. Deux personnes interrogées sur le site de la bibliothèque Julio Mario Santo Domingo, un étudiant et un retraité, nous ont commenté passer la plus grande partie de leurs journées dans l'établissement et y être maintenant profondément attachés. Pour le second, qui vit avec sa

244Le tejo est un jeu traditionnel d'origine chibcha qui, comme pratique sociale, pourrait être comparé à la pétanque. Il s'agit de lancer un disque métallique sur un terrain de jeu rempli d'argile.

femme, dans le quartier Cedritos et est propriétaire d'une maison de strate 4 et d'une voiture, cet équipement n'est cependant pas accessible à tous, malgré la gratuité de la salle de lecture :

> « La bibliothèque [Julio Mario Santo Domingo] a été faite pour les gens de mon quartier. Mais pas pour les gens des autres secteurs. Il y a de grandes différences, non seulement économiques, mais aussi de stratification sociale, et cela fait partir les gens en courant. L'entrée de la bibliothèque est gratuite, mais les évènements sont payants et un billet de 90000 pesos (environ 35 euros), tout le monde ne peut pas se l'offrir. De plus, il y a une pression pour la manière de s'habiller, dans les évènements, au théâtre et dans la bibliothèque. On peut voir comment est regardé celui qui n'est pas habillé de manière correcte. Il y a des présentations de zarzuela, mais les habitants des quartiers [populaires] ne savent même pas ce qu'est la zarzuela. Ce n'est pas qu'une question d'argent ».

Un autre indice de cette difficulté des grandes bibliothèques métropolitaines à se convertir en des équipements pratiqués et appropriés par d'importantes franges des populations périphériques est la différence qui ressort du questionnaire, entre leur usage réel, assez faible, et la valorisation symbolique dont elles font l'objet. De manière quasi systématique, les personnes interrogées dans la zone Patio Bonito-Tintal ont affirmé vouloir faire connaître la bibliothèque du Tintal à des familiers qui ne connaissent pas Bogotá, même si eux mêmes n'y vont jamais ou bien y accompagnent seulement leurs enfants. La bibliothèque est en ce sens plus un équipement de prestige qu'un équipement permettant d'améliorer réellement l'accès à la culture des citadins des périphéries.

Photographie n°53 (gauche) : Cours gratuits d'aérobic organisés par la mairie dans le parc multi-sports de la Gaitana.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°54 (droite) : Sortie de la messe, église de la Gaitana.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Les activités sportives ont beaucoup de succès. Près de la moitié des personnes interrogées affirment pratiquer un sport, principalement dans leur quartier (cas de la marche, signalée comme

un sport à part entière par de nombreuses personnes), dans le cadre de la *ciclovía*[245] ou dans les parcs urbains d'échelle zonale ou du voisinage, comme le parc multi-sports de la Gaitana, très fréquenté les fins de semaines par les habitants des quartiers proches qui vont y pratiquer l'aérobic (cours gratuits organisés par la mairie), du football, des sports collectifs ou du patinage de vitesse (voir photographies n°5 et n°53). Les résultats du questionnaire nous permettent de déduire que les gymnases privés, si prisés dans les quartiers aisés, sont réservés dans les périphéries à une minorité d'habitants de classe moyenne, même s'ils sont actuellement en augmentation dans centres commerciaux et dans les centralités populaires. Par exemple, le centre commercial Plaza Imperial abrite un gymnase privé qui dispose de l'unique piscine de tout Suba-Pueblo. De même, les centres commerciaux de ces quartiers de profil social moyen et bas proposent des terrains synthétiques de micro-football, qui exigent le paiement de droits d'entrée.

Photographie n°55 (gauche) : Pause familiale dans la place centrale du centre commercial Suba Centro
Dans l'espace réservé pour les évènements, les parents se reposent en surveillant les jeux des enfants.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°56 (droite) : Pause familiale dans la place centrale du centre commercial Plaza Imperial
Les mêmes pratiques s'observent dans le centre commercial Plaza Imperial, pourtant de standing plus élevé en raison de son architecture et du nombre de boutiques de marque qu'il abrite. Les personnes qui font du lèche-vitrine et se promènent dans le centre commercial sans nécessairement faire des achats, sont en effet de tous niveaux sociaux.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Finalement, c'est bien le « lèche-vitrine » qui est l'activité de divertissement la plus souvent mentionnée dans le cadre du questionnaire. Cette activité se déroule principalement le week-end en famille, par des ménages de classe moyenne ou populaire, dans les centres commerciaux, avec une préférence pour ceux de deuxième génération, plus grands et plus luxueux. Les personnes qui

245La *ciclovía* est le nom donné à l'espace mis en place par le District tous les dimanches matin : cyclistes, joggeurs, rollers et piétons prennent possession des principales avenues de la ville, fermées à la circulation. Actuellement, 300 km de voies sont habilités pour la *ciclovía*, fréquentée par près d'un million d'usagers. http://www.idrd.gov.co/www/section-875.jsp

ont des revenus très faibles sont les seules à avoir déclaré ne pas faire du « lèche-vitrine ». Non nécessairement associé à des achats, le « lèche-vitrine » est souvent accompagné d'un café, d'une boisson ou d'une glace partagée en famille ou entre amis, parfois d'un déjeuner ou d'une entrée au cinéma. Les parents apprécient les larges allées des centres commerciaux où les enfants, disent-ils, peuvent déambuler en toute sécurité, à la différence de la rue. Les événements comme des concerts, des défilés de mode, des spectacles pour enfants, souvent gratuits et organisés par l'administration des centres commerciaux, renforcent ce type d'usages. Le centre commercial Tintal a par exemple eu un grand succès en juin 2009 grâce à la reconstruction d'un navire pirate de taille réelle échoué sur une plage où une foule d'enfants, moyennant le paiement de la location d'un sceau et d'une pelle, s'adonnaient à la réalisation de châteaux de sable.

D'après notre questionnaire et les entretiens approfondis, ces activités constituent l'univers culturel de nombreuses familles bogotaines. Les centres commerciaux, à la différence des centralités populaires, tendent à dominer l'offre culturelle dans les périphéries. De plus en plus, les familles qui vivent dans les périphéries et qui ne sont pas en situation de marginalité sociale, profitent de leur temps libre dans les centres commerciaux, conçus comme de véritables centres de divertissement. Ces dynamiques renforcent la dimension récréative des centralités périphériques, à l'image des évolutions au Mexique et en France (Sabatier, 2006). En revanche, les centralités populaires sont le lieu des activités sociales, religieuses et sportives, lorsqu'elles bénéficient d'un certain niveau d'investissement public.

2.3. L'accès aux services administratifs et de santé : le rôle des centralités périphériques

Les nouvelles configurations territoriales jouent un rôle important dans l'amélioration de l'accès aux services administratifs dans les périphéries.

Le questionnaire et les entretiens approfondis ont permis d'établir que des individus de tous profils sociaux se rendent dans les centres administratifs SUPERCADE (voir note n°132), même s'ils ont été conçus pour accueillir en priorité les citadins de faibles revenus, qui n'ont pas facilement accès aux démarches administratives en ligne. En outre, les centres commerciaux comprennent des agences bancaires et de téléphonie, qui rendent possible une réduction des distances pour la réalisation de ce type de démarche. Selon son gérant, le centre commercial Plaza Milenio est devenu le « centre financier » de Patio Bonito, car il dispose de cinq agences bancaires et d'un local de la multinationale de téléphonie TELMEX (entretien n°51). Ces établissements

attirent des personnes de classe moyenne, en provenance du secteur du Tintal ou d'autres quartiers de l'arrondissement de Kennedy, qui, autrement, pourraient être rebutées par son image très populaire.

En raison de l'augmentation des investissements dans le secteur social depuis 2004, on observe par ailleurs des évolutions en matière de couverture de l'offre médicale dans les zones d'étude, principalement à Suba-Pueblo et Patio Bonito-Tintal. Les personnes interrogées soulignent l'augmentation des services de santé dans les quartiers, ce qui se traduit par la perception d'une amélioration de l'accès à la santé chez les plus pauvres. Ces derniers font usage des CAMI[246] de la Gaitana, Suba Salitre, San Carlos, Verbenal et de Patio Bonito, qui contribuent à renforcer les centralités populaires, et des hôpitaux Simon Bolivar à côté de Servitá, Suba, à proximité du nouveau secteur central, et Kennedy, dans le secteur de Kennedy central. Par ailleurs, le District doit inaugurer le nouvel hôpital du Tintal en 2011, situé dans le secteur de Patio Bonito et qui devrait bénéficier à près de 900000 habitants de l'arrondissement de Kennedy[247]. Ces établissements publics sont à proximité des espaces résidentiels denses des périphéries et accueillent principalement des populations de faibles revenus qui bénéficient du SISBEN, c'est-à-dire des subventions de l'Etat attribuées aux plus défavorisés pour accéder à des soins de santé gratuits. Les employés et travailleurs qui peuvent payer la cotisation d'une Entité Promotrice de Santé (EPS)[248] sont en revanche affectés au centre de santé de leur EPS, qui est paradoxalement en général plus loin de leur domicile que les hôpitaux et centres de santé publics. En ce qui concerne l'éducation, l'impact des centralités périphériques en tant que telle n'existe pas vraiment, car les équipements éducatifs sont dispersés dans les zones résidentielles (voir carte n°10). De même, aucune université n'a encore été construite dans les zones d'études.

En somme, si les centralités périphériques jouent un rôle dans l'amélioration de l'accès des citadins pauvres à certains biens basiques comme l'alimentation, la santé ou la récréation, les pratiques spatiales prédominantes de ces lieux sont liées à la consommation. Pour ce type d'usage, la complexité des organisations spatiales rend possible des pratiques de différentes catégories de lieux avec attributs de centralité au niveau individuel et des formes de mixité sociale dans la fréquentation des espaces publics. Alors qu'une partie des habitants des périphéries construit des pratiques spatiales similaires à celles des classes moyennes et aisées vivant dans les quartiers plus centraux, on observe dans les secteurs populaires des pratiques des lieux déterminées en fonction des contraintes économiques et des composantes culturelles. Entre ces deux modèles, la plupart

246Les CAMI (Centres d'Attention Médicale Immédiate) sont des centres de santé d'échelle locale gérés par le District qui offrent des soins basiques et sont connectés au réseau hospitalier public du District.
247Voir *El Espectador*, « Construcción del Hospital el Tintal presenta avance del 70% », 27 février 2011.
248Ce sont des organismes privés qui sont à la fois prestataires de services de santé et d'assurance maladie.

des habitants des périphéries développent des spatialités hybrides, fréquentant selon les besoins les centralités populaires ou bien les centres commerciaux de seconde génération.

Par ailleurs, les pratiques des lieux sont très liées à la perception de la sécurité urbaine. Or, mis à part le fait que l'urbanisation des secteurs périphéries a réduit les grands terrains vagues qui prédominaient dans les paysages urbains jusqu'à la fin des années 1990 et qui étaient des lieux à hauts risques (attaques et viols des personnes qui les traversaient de nuit pour rentrer chez elles), cette perception varie fortement d'un individu à l'autre. A la question sur l'impact des transformations urbaines récentes sur la sécurité, les réponses sont très partagées. Environ la moitié des personnes interrogées estime que la sécurité s'est améliorée, et l'autre moitié qu'elle s'est dégradée. Tout dépend de la manière dont les personnes perçoivent l'augmentation de la densité de population : comme un risque social (surtout en période de crise économique comme en 2009 pendant l'enquête de terrain) ou comme un facteur de contrôle social.

3. L'accès à l'emploi

L'accès à l'emploi, défini comme un droit fondamental dans la Constitution colombienne de 1991 (art. 25), est un composant essentiel de l'accès à la ville. Selon la Chambre de Commerce de Bogotá et Fedesarrollo, 53% des 3,5 millions de travailleurs dans la capitale colombienne (1,8 millions) sont informels en 2008. C'est particulièrement le cas à Patio Bonito-Tintal et Suba-Pueblo qui constituent des pôles d'emplois périphériques – comme nous l'avons vu au chapitre 3 – dans lesquels l'informalité entrepreneuriale et du travail est prédominante : on y observe une forte proportion de micro-établissements (97% dans le Rincón et le centre de Suba en 2002 selon la Chambre de Commerce), en particulier dans le secteur du commerce. Les statistiques de l'emploi dans les zones d'étude présentent de hauts niveaux d'emplois « à son propre compte » et « peu qualifiés » (respectivement plus de 30000 et plus de 80000 dans le Rincón de Suba)[249]. De même, c'est cette densité d'activités et d'emplois informels, qui se rapportent à des réalités socio-économiques très diverses, qui explique les taux élevés de mobilité intra-zone ayant pour motif le travail dans les zones d'étude[250] : 28% dans le Rincón de Suba et 22% à Patio Bonito, pour un taux moyen de 11% de déplacements intra-zone à Bogotá. Dans le Nord, l'informalité du travail est moins prononcée dans la mesure où les centralités populaires ne sont pas aussi consolidées.

249Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación (2010), « Análisis espacial del mercado laboral en Bogotá », *Bogotá. Ciudad de estadísticas*, Boletín n°12, p.30.
250Enquête de Mobilité, DANE / Secrétariat de la Mobilité, 2005

Dans ce contexte, il s'agit d'examiner dans quelle mesure les recompositions de la centralité ont eu un impact sur l'accès à l'emploi dans les espaces périphériques. Une partie de l'enquête a consisté à évaluer cette dimension et a révélé des situations complexes.

3.1. Le faible impact de l'emploi des nouveaux secteurs centraux

Le premier point fort de l'enquête est que l'implantation de nouvelles activités formelles, liées à des investissements directs étrangers et à des investissements nationaux extérieurs aux zones d'étude, n'a pas d'impact significatif sur l'emploi des populations environnantes. Si les activités des nouveaux secteurs centraux offrent des emplois d'exécution dans le secteur des services, les entretiens réalisés dans les centres commerciaux et dans les grandes surfaces montrent que les entreprises qui y sont localisées, en majorité des succursales, fonctionnent selon des modèles organisationnels qui ne donnent pas la priorité à l'emploi des populations locales. Les entreprises préfèrent faire venir leurs propres professionnels, qu'elles font régulièrement changer de site de travail dans la ville. Sans pouvoir statuer définitivement sur ce point en raison du manque de représentativité de l'enquête, nos entretiens ont laissé supposer une stabilité professionnelle très faible dans ces établissements. Ce modèle de travail flexible s'applique à toute entreprise opérant dans ces lieux : banques, commerce, sécurité, restauration, nettoyage, etc. Pour les citadins qui aspirent à de tels emplois dans le secteur privé formel, il est désormais difficile d'espérer travailler à proximité de sa résidence pour une longue durée. Ce modèle d'entreprise va à l'encontre du projet des urbanistes d'équilibrer le territoire et de réduire les nécessités de déplacement en rapprochant les lieux d'emplois des lieux de résidence. Cependant, nous avons interrogé certaines personnes qui disent avoir trouvé un emploi dans les nouveaux espaces centraux de leur secteur de résidence : un employé des magasins Carrefour (une entreprise qui affirme préférer employer des personnes qui résident à proximité des hypermarchés[251]) et un chauffeur de bus de Transmilenio, employé par un exploitant privé, qui prend son service au départ du terminal de Suba. Mais ces emplois relativement stables, qui permettent aux personnes de rechercher un logement à proximité de leur lieu de travail, sont peu nombreux dans les nouveaux secteurs centraux.

De même, nous avons interrogé deux employés travaillant dans les bibliothèques publiques métropolitaines Tintal et Julio Mario Santo Domingo : les deux vivent dans des secteurs éloignés,

251Entretien avec Marcela Romero, directrice du service des relations avec la communauté de Carrefour Colombia (entretien n°41).

respectivement à Santa Matilde, près de Ciudad Montés dans le péricentre Sud, et à Fatima, près de Venecia au Sud de la ville. Dans les deux cas, elles apprécient les bibliothèques comme lieu de travail mais ne fréquentent pas les nouveaux secteurs centraux qui se sont consolidés à proximité de celles-ci.

Toutefois, l'implantation des centres commerciaux de seconde génération et des grandes surfaces spécialisées bénéficie à certains commerçants des quartiers environnants, en raison de l'existence de relations de complémentarité : cet aspect nous a été mentionné dans le cadre de plusieurs entretiens avec des commerçants. Les épiceries et les petits supermarchés de quartier, les boutiques de téléphonie et de photocopie ainsi que les discothèques tirent profit des flux de personnes générés. Les petits commerces se multiplient dans le voisinage des nouveaux secteurs centraux. Parfois, ils s'approvisionnent même dans les magasins de la grande distribution proches pour satisfaire leur clientèle, comme par exemple, pour compléter une commande de produits alimentaires à domicile, comme nous l'a commenté un épicier du quartier La Uribe, localisé derrière l'hypermarché Exito du Nord (entretien n°66). Ils orientent ainsi leur activité vers une clientèle spécifique des nouveaux ensembles résidentiels fermés localisés autour des hypermarchés et des centres commerciaux : les personnes âgées qui ne se déplacent plus et se font livrer à domicile ou bien les familles qui nécessitent des compléments journaliers à leurs courses mensuelles ou bi-mensuelles.

Les hypermarchés et centres commerciaux de seconde génération ont donc des marchés différents de ceux des petits commerces de proximité, à tel point qu'il n'existe pas tant de concurrence entre ces établissements. Malgré la stratégie de groupes comme Carrefour de faire concurrence aux épiceries de quartiers[252], celles-ci se maintiennent voire même se renforcent dans les nouveaux secteurs centraux mais surtout dans les centralités populaires et au sein des quartiers résidentiels. Ainsi, selon le directeur de FENALCO, le *gremio* des commerçants de Bogotá, 60% des aliments consommés par les Bogotains sont achetés dans les épiceries de quartier, qui sont « imbattables et gagnent la bataille face aux supermarchés » (*El Espectador*, « Tiendas de barrios venden más alimentos que supermercados », 1er mars 2011). Alors que la grande distribution ne dispose plus de terrains suffisamment grands pour se développer dans le périmètre urbain et qu'elle doit se reconvertir en investissant désormais dans l'implantation de « mini-supermarchés » dans les espaces centraux, FENALCO et le Secrétariat du District pour le Développement Economique proposent depuis 2010 des formations professionnelles pour les épiciers de quartiers : 17000 sur les 80000 que comptent la ville auraient déjà suivi ce type de formation en mars 2011. Cette stratégie fondée sur la reconnaissance des petits commerces dans la génération

252Entretien avec Isabel Cristina Rojas Marulanda, directrice de l'expansion de Carrefour Colombia (entretien n°42).

d'emploi et dans le développement local a des impacts avant tout dans les secteurs populaires, où la densité d'épiceries de quartier est plus forte, comme par exemple à Patio Bonito.

Les vendeurs ambulants sont une autre catégorie d'acteurs économiques qui reconnaissent que l'implantation des grands centres commerciaux et des hypermarchés a eu un impact positif sur leur activité. Parmi les 120 personnes interrogées dans le cadre du questionnaire, 13 sont des vendeurs ambulants. En majorité, ceux-ci nous ont commenté avoir maintenant de meilleures opportunités de travail : « Il y a plus de gens, les ventes sont meilleures ». C'est ainsi que l'on peut comprendre la très forte augmentation des commerces ambulants dans les vastes espaces publics qui ont été construits simultanément au Transmilenio dans les nouveaux secteurs centraux. En fin de semaine, les trottoirs de l'avenue Ciudad de Cali à Suba-Pueblo et à Patio Bonito-Tintal, de même que ceux de l'Autoroute Nord entre le portal de Transmilenio et le centre commercial Santafé, se transforment en un nouveau type de « promenade » familiale. Couverts des marchandises des vendeurs ambulants, ils sont sillonnés par les familles qui se rendent à pied dans les centres commerciaux, et qui bien souvent achètent plus de choses à la sortie des centres commerciaux qu'à l'intérieur. La proximité immédiate de la voie rapide et la présence de passages non sécurisés pour les piétons, n'empêchent pas la consolidation de ces usages, entre flânerie et déambulation rapide, dont savent tirer profit les vendeurs ambulants pour s'assurer un revenu de survie (voir photographie n°42).

Photographie n°57 : Les trottoirs de l'autoroute Nord
La photographie est prise en semaine à la sortie du pont d'accès piétonnier au terminal de Transmilenio du Nord. On observe la foule continue sur près d'un kilomètre qui fréquente ces espaces jusqu'au centre commercial Santafé. A gauche, des vendeurs ambulants permanents proposent des produits de restauration rapide. A l'arrière plan à gauche, on discerne la grande surface Home Center appartenant à la multinationale chilienne Sodimac. En fin de semaine, d'autres vendeurs ambulants, temporaires, proposent en plus toutes sortes de marchandises.
Cliché : Alice Beuf (2008)

Toutefois, il existe certains commerçants qui ont été affectés par l'arrivée des centres commerciaux de seconde génération et de la grande distribution. C'est particulièrement le cas des commerces spécialisés telles que les quincailleries de quartier qui entrent directement en concurrence avec les hypermarchés spécialisés dans l'outillage et les articles pour la maison comme « Home Center », présents dans le centre commercial Plaza Imperial à Suba et en face du terminal Nord de Transmilenio. Les entretiens réalisés dans les boutiques familiales de quincaillerie, tant dans la zone commerciale proche des centres commerciaux de première génération de Suba que dans les quartiers autoconstruits du Nord (entretiens n°59 et n°64) nous ont révélé les difficultés rencontrées qui obligent ces commerçants à développer de nouvelles stratégies de développement : vente à domicile, conseils et services personnalisés, outillage spécialisé. Cette situation accroît pour certains les difficultés déjà rencontrées avec les modifications des lignes de transport collectif suite à la mise en place du système de transport Transmileno, qui avait déjà réduit la clientèle.

Le centre commercial de première génération Centro Suba est aussi dans une situation économique très fragile en raison de la concurrence liée à la proximité du nouveau centre commercial de seconde génération Plaza Imperial. Selon son gérant que nous avons interrogé, 10% des locaux commerciaux sont inoccupés en raison des départs de plusieurs entreprises vers le centre commercial Plaza Imperial (entretien n°52). En revanche, le centre commercial Subazar qui lui fait face pâtit beaucoup moins de la concurrence. Il est non pas fermé mais ouvert sur la rue et dès lors traversé par d'importants flux de personnes. Il comporte par ailleurs beaucoup moins de boutiques de marque et plus de petits locaux commerciaux indépendants qui garantissent une image plus populaire et bon marché, ce qui le différencie plus nettement des centres commerciaux de seconde génération.

3.2. Informalité et inégalités face à l'emploi dans les centralités populaires

Les répercussions sur l'emploi des nouveaux secteurs centraux sont donc assez mitigées. Peu d'habitants des zones d'influence tirent véritablement profit de l'arrivée de ces nouveaux développements commerciaux dans le sens de trouver ou de renforcer une activité professionnelle digne. C'est plutôt la croissance démographique même des espaces périphériques qui crée une demande de biens et services et donc de nouvelles opportunités de travail pour les habitants, en particulier dans les secteurs populaires. Ainsi, dès lors qu'elles sont pensées comme

des systèmes de lieux complexes qui incluent les centralités populaires, les centralités périphériques jouent un rôle important dans l'accès à l'emploi.

Tout d'abord, il faut souligner la prolifération des activités économiques (formelles, semi-formelles et informelles) dans les centralités populaires. Les activités présentes dans ces lieux répondent à différentes logiques et offrent des conditions de travail très variables aux habitants des périphéries.

Dans le cas des succursales (chaîne de magasins de chaussures ou de supermarchés *Bucaramanga* ou *Gasolina*, cliniques de santé privées *City Deni*) et des établissements appartenant à des investisseurs présents à l'échelle de la ville, de la région ou du pays (ateliers de confection et vente de prêt-à-porter, grossistes de matériaux de construction, etc...), les entretiens ont révélé qu'une proportion importante d'employés vivent dans d'autres secteurs de la ville[253]. A Patio Bonito, dans la Rue 38 Sud, une employée d'une boutique de vêtement nous a dit vivre à Ciudad Bolivar (Perdomo). Elle ne connaît pas le détail de l'activité de son patron, qui possèderait plusieurs boutiques dans Bogotá (entretien n°63). De même, un employé d'une grande boulangerie de la même rue vit à proximité du centre commercial Las Américas. Il nous a affirmé que ses patrons ont investi avec succès dans cette affaire en 2008, alors qu'ils possédaient auparavant d'autres types de commerces dans d'autres secteurs de Bogotá.

De nombreux commerces des centralités populaires correspondent à des entreprises familiales et présentent des degrés divers d'informalité, selon les définitions retenues (moins de dix salariés, absence de déclaration de l'ensemble des activités ou des revenus, etc...).

Certaines boutiques bien implantées permettent d'assurer une certaine stabilité professionnelle, mais les travailleurs ne résident pas non plus nécessairement à proximité de leur lieu d'emploi. Nous avons ainsi interrogé une jeune vendeuse qui dit être associée avec un cousin pour gérer un commerce de sacs à main, fabriqués dans un atelier à Ciudad Bolivar par d'autres membres de sa famille. Elle vit également à Ciudad Bolivar et dit avoir choisi le secteur de Patio Bonito pour implanter sa boutique en raison des flux de personnes qui lui assurent une bonne clientèle. Le commerce débutant, elle n'a pas les moyens de payer le loyer d'un local sur la Rue 38 Sud et doit se contenter d'une localisation dans une rue adjacente. Mais elle semble satisfaite des bénéfices réalisés jusqu'alors (entretien n°62). De même, une boutique d'électroménager ouverte depuis plus de dix à Patio Bonito est tenue par un commerçant vivant avec sa famille à Aures, à Suba. Aidé parfois par sa femme au magasin, il complète ses revenus par d'autres types d'activités

253Ces résultats doivent faire l'objet de réserves liés à la non-représentativité de l'enquête. Ils sont de nature exploratoire.

économiques. Jusqu'à il y a peu il possédait ainsi un bus qu'il avait affilié à une entreprise de transport collectif (entretien n°60). Dans le secteur de la Gaitana, un vendeur de maroquinerie nous a commenté que le commerce familial connaît une certaine stagnation du fait de la vive concurrence entre les commerçants même des centralités populaires et de la crise économique qui affecte le pouvoir d'achat des habitants du quartier. Il vit dans le quartier même de La Gaitana.

D'autres entreprises familiales répondent essentiellement à des stratégies de survie et d'amortissement des crises : il s'agit de personnes qui montent un commerce au-rez-de-chaussée de leur domicile pour accroître leurs revenus, ou tout simplement pour en générer. Les personnes dans ce cas de figure ont souvent affirmé dans le cadre du questionnaire qu'elles préféraient ce type d'emplois faiblement rémunérés, mais à domicile, à un emploi dans le secteur formel, également mal rémunéré et précarisé (Lautier, 2004, p.37). Dans cette perspective, l'emplacement précis du logement dans le quartier devient une ressource économique. Dans le cadre de l'application du questionnaire, un homme s'est ainsi plaint que sa maison soit située dans une rue peu fréquentée du quartier de Bilbao, à l'écart de la centralité populaire. Pour cette raison, il ne peut pas créer une entreprise à domicile comme il le souhaiterait et doit se déplacer tous les jours vers le terminal Nord de Transmilenio, où il travaille comme ambulant et vend des *hotdogs*.

Enfin, il existe également dans les centralités populaires des entreprises familiales qui se sont consolidées et diversifiées. C'est le cas notamment d'un commerce de gros de matériaux de construction localisé dans le quartier Japón, tout près du Rincón de Suba. Son patron, José Gavilán, a bâtit sa fortune depuis trente ans en vendant des briques et du ciment pour édifier les quartiers auto-construits de Suba (entretien n°58). Il est devenu aujourd'hui un riche homme d'affaires qui développe son activité à l'échelle régionale. Très influent dans le quartier où il a maintenu le siège principal de son entreprise, il a néanmoins déménagé depuis plusieurs années dans un ensemble résidentiel fermé de standing de Colina Campestre, de l'autre côté de la colline de Suba. Il fait travailler des membres de sa famille qui résident également dans des quartiers formels de classe moyenne. Les maisons qu'il a gardées dans le secteur du Rincón de Suba sont toutes louées.

Si le travail informel reste prépondérant dans les centralités périphériques, malgré les forts investissements privés, étrangers ou nationaux, dans les nouveaux secteurs centraux, il n'a pas nécessairement un impact sur l'accès à l'emploi des habitants des secteurs périphériques. En effet, il n'y a guère que dans les micro-entreprises familiales les plus fragiles économiquement où l'on constate que les travailleurs vivent le plus souvent à proximité de leur lieu d'emploi.

3.3. De nouvelles conditions de mobilité pour garantir l'accès à l'emploi

Finalement, les centralités périphériques ont un impact indirect mais important sur l'accès à l'emploi en offrant de nouvelles conditions de mobilité, essentiellement à travers la consolidation des nouveaux secteurs centraux comme pôle de mobilité multimodal depuis la mise en service du système de transport collectif Transmilenio.

Un des traits marquants des résultats du questionnaire est la perception de l'amélioration des temps de trajet depuis les périphéries vers le centre métropolitain. Les principaux bénéficiaires de ces évolutions sont les étudiants, les travailleurs du secteur formel et les vendeurs informels qui s'approvisionnent dans le centre. Ces perceptions globales se maintiennent malgré l'augmentation de la congestion ces dernières années. Cependant, nous devons aussi relever l'existence d'un sentiment de dégradation du service Transmilenio qui a donné lieu ces dernières années à plusieurs actions de protestation urbaine et de blocages d'avenues, à Suba et sur l'Avenue Ciudad de Calí.

Photographie n°58 (gauche) : Avenue Ciudad de Cali au niveau des nouveaux centres commerciaux de Suba.
Grandes avenues, espaces publics amples où circule une foule dense et où s'installent des vendeurs ambulants, parkings de supermarché, pancartes publicitaires pour des projets immobiliers forment les nouveaux paysages urbains des centralités périphériques.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Photographie n°59 (droite) : Arrêt des bus intermunicipaux à la sortie du terminal Nord de Transmilenio.
Au pied du terminal de Transmilenio, les bus intermunicipaux font une halte au bord des trottoirs de l'autoroute pour recueillir des passagers avant de sortir de la ville, créant ainsi un terminal annexe.
Cliché : Alice Beuf (2009)

Le questionnaire révèle aussi que les personnes qui vivent et travaillent dans les périphéries utilisent peu le Transmilenio. Ils se déplacent plus fréquemment en transport collectif traditionnel ou en bicyclette. Patio Bonito est par exemple le secteur de la ville où le trafic de vélos est le plus important : des vélos particuliers mais aussi des bicitaxis, très utilisés pour rejoindre les quartiers résidentiels éloignés des voies où circulent les transports collectifs (photographie n°43). Les bus de rabattement de Transmilenio sont gratuits et également très utilisés. Mais le tracé des lignes ne permet pas d'organiser les mobilités de proximité dans la mesure où, circulaires, ils relient les différents quartiers résidentiels au terminal de Transmilenio sans articuler entre eux les différents lieux avec attributs de centralité, au premier rang desquels les centralités populaires. Ils sont donc utilisés pour des trajets ponctuels et de courte durée à l'intérieur des périphéries, ou bien pour rejoindre les terminaux de Transmilenio, d'où partent les lignes rapides en site propre qui desservent le centre métropolitain et d'autres lieux de la ville. En privilégiant les trajets centre-périphérie sans structurer les intenses mobilités de proximité, internes aux périphéries, le nouveau système de transport tend à reproduire le modèle de dépendance des périphéries à l'égard du centre métropolitain.

Photographie n°60 : Bicitaxis sur le parvis du terminal de Transmilenio Las Américas
Informels, les bicitaxis sont organisés en associations qui réclament leur reconnaissance auprès des autorités. Ils se regroupent en des points qui en arrivent à constituer de véritables stations, comme ici à la sortie du Transmilenio.
Cliché : Alice Beuf (2009)

En somme, la consolidation des nouveaux secteurs centraux améliore l'accès aux emplois formels par une meilleure connexion avec le reste de la ville, grâce aux terminaux de Transmilenio, et non en raison des emplois offerts par les nouvelles activités. Les centralités populaires et les centres commerciaux de première génération avec leurs zones environnantes demeurent les principaux lieux d'emplois pour les populations périphériques. Mais l'importance des activités et des emplois

informels, qui pour une grande part répondent à des logiques de survie, atteste de l'incapacité des nouvelles centralités périphériques à constituer une véritable alternative au centre métropolitain en matière d'emploi.

4. Centralités périphériques et intégration symbolique

Au-delà de l'accès aux ressources urbaines, l'étude des pratiques et représentations spatiales doit être mobilisée pour interroger la capacité des centralités périphériques à devenir de nouveaux référents urbains et à transcender par-là même la dimension marchande dans le rapport des citadins aux lieux. De nos entretiens, il ressort qu'une grande partie des habitants des périphéries, migrants arrivés en ville depuis plus ou moins longtemps, ne connait pas le centre de Bogotá. Mais dans une métropole où la mobilité est un problème au quotidien et où la ségrégation socio-spatiale introduit tant d'injustices spatiales, le processus de citadinisation des individus ne peut dépendre seulement de la connaissance et de l'appropriation du centre de la ville en termes d'usages et de représentations. La capacité des centralités périphériques à constituer des référents identitaires représente donc un enjeu fort pour répondre aux besoins d'ordre symbolique des citoyens qui vivent dans des périphéries aux qualités urbaines pauvres. Cette dimension, reconnue dans la conception des centralités comme « référents urbains, lieux de concentration urbaine et de contact citadin » (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, p.85) participe de la construction de l'équité territoriale dans le sens où le droit à la ville est aussi le droit à s'approprier symboliquement des lieux porteurs de certaines valeurs urbaines. Cependant, la reconnaissance des centralités périphériques en tant que systèmes de lieux avec attributs de centralité suppose de questionner la manière dont les citadins se rapportent à chacun de ces lieux, pris isolément ainsi que dans leurs interactions réciproques.

Il faut dans un premier temps attirer l'attention sur l'existence de plusieurs registres de relations aux lieux. La différence est bien souvent importante entre les usages, les pratiques et l'appropriation symbolique. Les périphéries privées des attributs symboliques traditionnels de la centralité peuvent offrir un meilleur accès aux ressources urbaines et améliorer les conditions de vie dans le cadre d'un rapport exclusivement fonctionnel des individus aux espaces urbains, sans pour autant générer un sentiment d'appartenance et une appropriation symbolique. A titre d'exemple, on peut s'en référer aux réponses données au questionnaire par cet homme marié, père de deux petites filles, qui a acheté il y a six ans une maison de strate 2 dans un ensemble

résidentiel fermé du quartier Las Margaritas III à Bosa, tout près du terminal de Transmilenio Las Américas, après avoir vécu comme célibataire dans le centre. Il travaille pour des organisations environnementales et sa femme est enseignante dans une école de Bosa :

> « Il y a un certain attachement aux lieux du fait de l'usage, surtout pour le centre commercial Plaza Milenio qui est ce qu'il y a sous la main et où l'on satisfait les nécessités basiques (marché, bonne offre de biens). Mais je me sens comme un étranger dans les nouveaux lieux, il y a une forte concentration, beaucoup de diversité mais aucune activité que je réalise ne me met en relation avec les autres personnes d'ici. Les lieux que je fréquente dans ce secteur, je les fréquente pour faire des démarches administratives ou parce qu'ils sont proches et qu'il faut aller là, mais pas parce que j'y prends plaisir. Je ne ferai connaître ce secteur de la ville à personne, même pas pour connaître la bibliothèque Tintal. Il n'y aucune comparaison entre l'offre culturelle du centre et celle d'ici. Je dirai cependant que la transformation du secteur Patio Bonito-Tintal a été positive : la zone a été conformée de manière à recevoir de nombreuses familles, étrangères au secteur. Mais il manque encore beaucoup, pour que Patio Bonito-Tintal devienne une vraie centralité et remplisse toutes les nécessités des gens, notamment en termes éducatif et de mobilité. Il faudrait commencer par décongestionner tout le secteur ».

Les représentations positives du secteur de Patio Bonito-Tintal, étendu pour lui jusqu'à son quartier dans l'arrondissement de Bosa, ne sont pas contradictoires avec une absence totale d'appropriation symbolique des lieux. C'est la seule personne interrogée qui, bien que connaissant la bibliothèque du Tintal et relevant son importance pour le secteur en terme d'accès à la culture, estime qu'elle n'a pas de valeur en elle-même : il s'agit d'une offre culturelle de second rang par rapport aux équipements culturels du centre dont il est familier puisqu'ayant vécu plusieurs années à La Candelaria. Dès lors, la bibliothèque du Tintal ne mérite pas d'être connue comme un équipement important à l'échelle de la ville.

A partir des questions sur les lieux fréquentés par les individus pour chaque type d'activité dans la ville et de la question ouverte sur l'identification de leur « lieu central », nous avons restitué les échelles de territorialité des individus. De cette manière, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure les centralités périphériques deviennent de nouveaux référents identitaires pour les habitants des périphéries.

4.1. La maison – refuge

Une première catégorie de personnes n'apprécie aucun lieu dans la ville, si ce n'est leur logement : ce sont des personnes à revenus faibles voire très faibles, et en particulier des mères célibataires.

Ces personnes ne voyagent presque jamais hors de Bogotá. Elles fréquentent les places de marché de leur quartier et les centralités populaires pour la totalité de leurs achats alimentaires et de vêtements. Parfois, elles peuvent se déplacer dans la ville jusqu'à des lieux éloignés pour obtenir un produit à meilleur prix. Ces personnes ont très peu d'activités de loisirs hormis assister à la messe de l'église du quartier, et, pour les plus jeunes, faire parfois du « lèche-vitrine » dans les centres commerciaux ou sortir la nuit. Ces personnes perçoivent leur quartier avec indifférence ou de manière négative, pour se plaindre de l'insécurité qu'elles y ressentent. De même, les lieux de travail, qui peuvent être situés très loin (dans le nord par exemple pour une employée domestique vivant à Patio Bonito), sont perçus avec beaucoup d'extériorité : ces personnes vont au travail et reviennent à leur maison sans s'arrêter en chemin ou fréquenter d'autres lieux dans le voisinage de leur travail. Elles sont indifférentes à la ville en général qui leur sert principalement à trouver les éléments nécessaires à la vie et se concentrent sur la sphère familiale et la maison qui leur sert de refuge.

Dans cette catégorie de personnes, nous avons interrogé une femme qui vit avec ses deux filles et ses cinq petites-filles dans le quartier Santa Rita (secteur de Lisboa à Suba) depuis 6 ans, dans un appartement de deux pièces en location au sein d'une maison autoconstruite. Elle travaillait à la journée comme employée domestique dans une famille du quartier Puente Largo, de l'autre côté de la colline de Suba, mais est au chômage depuis un mois :

> « Pour moi, c'est tout pareil, il n'y a pas un lieu où je me sens mieux dans la ville, à part ma maison. Je ne me sens pas bogotaine, je suis de Santander. La ville est très dangereuse, mon quartier aussi, surtout de nuit. Suba s'est transformé car maintenant il y a beaucoup de commerces, beaucoup de mouvement. Il y a Carrefour, Exito, Plaza Imperial, Home Center, Centro Suba, Subazar, les hôpitaux et le CAI de la police. Je n'ai pas d'opinion sur tout cela, pour moi, cela n'a rien changé. Ce secteur, je le parcours en marchant, pas plus, normal. Ce doit être plus central que mon quartier car les routes sont goudronnées. Mais je ne fréquente pas ce secteur, à part le SUPERCADE pour demander qu'on m'enregistre au SISBEN. Je vais au marché de Lisboa, et au Veinte de Julio en bus pour acheter des vêtements, et quand j'ai un dimanche de libre, je vais à la messe de l'église de Lisboa et me promène autour de mon quartier, à la *ciclovia* près des ponts qui donnent sur l'Avenue 80.

Cette forme de territorialité recentrée sur la sphère domestique peut aussi être partagée par des personnes qui se projettent dans d'autres lieux de la ville, où elles ne sont pas encore complètement intégrées pour se sentir appartenir à ces territoires et à ces groupes sociaux de statut social supérieur à celui dont elles sont originaires. C'est notamment le cas des étudiants, en processus de construction personnelle et à cheval entre plusieurs sphères sociales, comme ce jeune homme qui étudie dans une université du centre et qui vit avec sa mère dans le quartier La Esperanza à Bosa, où ils sont propriétaires d'une maison de strate 2 depuis 8 ans :

> « Ma maison est mon refuge. Elle est éloignée, le trajet est fastidieux, mais quand je suis là-bas, je m'y sens bien. C'est mon espace, j'y suis en sécurité. Mon quartier n'a pas de signification pour moi, je n'ai de contact avec pratiquement personne, simplement, ma maison est localisée là-bas. Je fréquente parfois le centre commercial Tintal, pour manger une glace, aller au cinéma, parce que ma petite amie habite à côté. Mais je n'aime pas y aller parce que malgré la proximité, le trajet peut être très long en raison des embouteillages sur l'Avenue Ciudad de Cali. Je me sens comme un étranger à Patio Bonito, je profite des activités récréatives, mais je ne parle pas aux gens. Il faut avoir de l'argent pour profiter de ces nouveaux lieux. Je ne sens pas d'attachement pour ces lieux. Ces transformations n'ont aucun rapport avec mes sentiments pour la ville, le fait de me sentir Bogotain. Ça, ça dépend des lieux historiques, des parcs comme le Simon Bolivar, mais pas des centres commerciaux. Pour le Transmilenio, un peu, car il est emblématique de la ville ».

Selon l'étape dans le parcours de vie, les formes de territorialité autour de la maison-refuge localisée dans les périphéries éloignées ne sont donc pas nécessairement révélatrices d'exclusion sociale et économique.

4.2. Le quartier comme ressource sociale

Ce sont souvent des hommes célibataires et des personnes âgées, qui ont des faibles revenus, qui considèrent le quartier comme l'espace central de leurs vies quotidiennes. Beaucoup vivent depuis longtemps dans leur quartier, et y ont tissé des relations sociales dans la durée, qui forment la base de leur enracinement. Cependant, ces personnes ne font pas tous leurs achats dans le quartier ; elles fréquentent les épiceries de quartiers (*tiendas*) mais aussi les grands supermarchés et achètent leurs vêtements dans les centralités populaires ou dans les centres commerciaux. Dans le quartier, elles fréquentent l'église, le parc, les installations sportives gratuites et surtout les lieux traditionnels de divertissement (billards, *tejo*). L'attachement au quartier est lié à l'habitude, à la valorisation de la sociabilité dans un grand nombre de cas, mais aussi au fait que le quartier offre tous les services désirés. Pour un homme qui vit seul dans le quartier Gran Britalia et travaille comme vendeur ambulant sur le parvis du terminal de Transmilenio Las Américas, le quartier lui offre tout ce dont il a besoin : « amis, sports, et transport ». Ce rapport affectif au quartier n'exclut pas le plaisir pris à se promener hors de Bogotá, ainsi que dans d'autres lieux de la ville, en particulier dans le centre où beaucoup aiment aller de temps en temps.

La vie de quartier est aussi proche de celle des petites villes et des villages, dont beaucoup d'habitants se sentent encore très proches, malgré une migration qui peut être déjà ancienne. Investir la vie de quartier peut donc être une manière de maintenir certaines pratiques du lieu

d'origine au début du processus de citadinisation ou bien en raison d'une intégration sociale qui se donne quasi exclusivement dans les périphéries (ou bien aussi par choix). Pour un homme originaire de la côte caraïbe, qui vit seul à Verbenal et n'a pas de famille à Bogotá, le quartier est le seul lieu qui permet de nouer des amitiés, alors que son travail, solitaire, ne lui laisse que très peu de temps libre :

> « Je suis de la côte, je viens de Barranquilla, je suis arrivé il y a deux ans à Bogotá pour travailler comme vigile. Maintenant, je travaille dans l'ensemble résidentiel fermé « Portal del Comandador », derrière l'Exito de la 170. Je fais des journées de 12h de travail, six jours sur sept, parce que les heures supplémentaires sont mieux payées. Avec ce salaire, je peux payer le loyer d'un appartement deux-pièces dans le quartier Verbenal, de strate 3, où je vis seul. Je fais mes courses à l'Exito, au Carrefour du centre commercial Santa Fé et dans les épiceries du quartier. Je ne sors pas, je n'ai pas d'activités autres, je n'ai pas le temps. Quand j'ai un moment de libre, j'aime aller au parc de mon quartier avec mes amis et discuter. Hors de mon quartier, les transformations de la zone nord sont bonnes, la ville se modernise. Mais ce que je n'aime pas c'est que la nuit, il n'y a personne dans les rues parce qu'autour de mon quartier, ce ne sont que des ensembles résidentiels fermés. Des amis du quartier, de Verbenal, travaillent à l'Exito et au centre commercial Santafé comme gardes de sécurité également. C'est bien toutes ces nouvelles constructions, cela donne du travail aux gens, mais je n'ai d'attachement que pour mon quartier, pour Verbenal, pour les amis, et parce qu'on m'a bien traité depuis mon arrivée ici. Je ne ressens aucun attachement pour le reste de la ville. Je ne me sens pas Bogotain ».

Dans le cadre de personnes enracinées depuis de nombreuses années, le quartier n'est pas seulement le lieu de la sociabilité, cela peut être aussi une ressource du fait de l'habitude et de la bonne connaissance de tous les services qu'il offre. C'est ce que nous a commenté une femme qui vit en location depuis 20 ans dans le secteur de Patio Bonito, et maintenant à Dindalito avec ses deux enfants et un petit-fils. Elle est femme au foyer ; sa fille travaillait comme vendeuse à Roma (Kennedy) mais est désormais au chômage et son fils étudie dans l'Université Minuto de Dios :

> « Mon quartier est le seul lieu que je fréquente. Il y a le collège pour mon petit-fils, le transport, les services de santé. On y trouve toutes formes de nourriture. Ce que j'aime, c'est qu'on est proche de beaucoup de choses. Avant, ce n'était pas aussi intéressant de vivre à Bogotá parce qu'on était plus loin de tout. Pour les relations sociales, ce n'est pas trop ça, je n'aime pas les amitiés dans le quartier. Avant, je faisais mes courses dans la Rue 38 Sud, et maintenant à Dindalito, au marché sur la place ou aux vendeurs ambulants. Pour les céréales et légumes secs (*granos*), je vais cependant au Carrefour du centre commercial Plaza Milenio. J'achète aussi les vêtements à Dindalito, ou bien dans la Rue 38 Sud. Et parfois, je vais déjeuner ou prendre un café dans les cafeterias du quartier. Dans le secteur, en dehors du quartier, je fréquente le terminal de Transmilenio et le SUPERCADE Américas, la Rue 38 Sud ou le centre commercial Tintal, seulement pour faire du lèche-vitrine, je n'y ai jamais rien acheté. Je préfère rester dans mon quartier, car je ne me sens pas bien sur l'Avenue Ciudad de Cali, en raison de l'insécurité croissante ».

Les territorialités quotidiennes centrées autour du quartier sont essentiellement le fait des habitants des quartiers auto-construits, et non de ceux des ensembles résidentiels fermés, qui mettent l'accent surtout sur la tranquillité que leur offre leur logement dans ce cadre sécurisé. Fortement valorisé par certains, le quartier est pour de nombreuses autres personnes un espace lié à l'insécurité ou à l'indifférence, qu'il s'agit de supporter parce que la maison y est située ou qu'il faut fuir en s'appropriant d'autres lieux d'échelles supérieures, des lieux plus anonymes, plus urbains au sens défini par les sociologues de l'Ecole de Chicago (Wirth, 1938).

4.3. Les centralités populaires, pour la conjonction de la diversité et de la familiarité

Les personnes qui identifient les centralités populaires comme leur « lieu central » sont en majorité des mères de famille qui ont des revenus assez bas, mais qui peuvent avoir un certain degré de stabilité professionnelle. Ces personnes travaillent principalement dans les périphéries et se déplacent en utilisant les transports collectifs traditionnels, parfois en vélo. Elles réalisent leurs achats alimentaires dans divers lieux, y compris les hypermarchés, mais achètent leurs vêtements essentiellement dans les centralités populaires. Elles aiment faire du « lèche-vitrine » dans les centres commerciaux, mais préfèrent prendre un café ou manger une glace dans les établissements des centralités populaires ou de leur quartier. Leurs activités de loisir restent traditionnelles : assister à la messe de l'église du quartier ou bien jouer au billard et au *tejo* pour les hommes. Elles aiment les centralités populaires pour la variété des commerces, le sentiment « d'avoir tout à proximité », l'ambiance populaire, la familiarité avec les lieux et la présence des lignes de transport collectif traditionnel. A l'inverse, le quartier est associé pour elles à la famille, au calme, parfois à l'insécurité. Ces personnes peuvent avoir des mobilités quotidiennes limitées aux quartiers polarisés par une centralité populaire, ou bien au contraire des mobilités quotidiennes étendues à un espace urbain plus vaste dans lequel elles se déplacent avec facilité, comme par exemple tout le secteur de Patio Bonito-Tintal ou tout Suba-Pueblo. Ces personnes ont un certain attachement aux nouveaux secteurs centraux et aux centres commerciaux de seconde génération, mais elles les considèrent comme une pièce dans un territoire plus englobant.

Pour cet homme de plus de 60 ans, qui travaille dans le secteur de la construction et qui vit avec ses deux fils et son épouse, couturière à domicile, dans une maison de strate 2 du quartier Tintalito qu'ils ont acheté il y a quatre ans, après avoir été pendant de longues années locataires à Bosa ou à Patio Bonito, la centralité populaire de Patio Bonito représente le nœud de ses

déplacements quotidiens, qui s'étendent sur une vaste partie de l'espace urbain :

> « Patio Bonito est central pour moi car c'est un point d'entrée dans le quartier, et c'est là où l'on trouve tout ce dont on a besoin, pour la maison et pour le travail. Les transformations du secteur sont très positives : les nouveaux quartiers, surtout au Tintal, les nouvelles voies, l'avenue de Cali et le Transmilenio. Le transport est plus rapide avec les bus de rabattement, on arrive plus facilement au terminal de Las Américas. Le goudronnement des rues aide beaucoup également. Le transport [bus de rabattement et bus traditionnels] arrive désormais jusqu'au quartier. Tout est plus près maintenant, il y a plus de collèges pour les enfants à Patio Bonito et on a accès à une plus grande variété de biens de consommation. Personnellement, je fréquente les centres commerciaux du secteur mais je n'ai pas plus d'attachement que cela pour eux. Je préfère Patio Bonito, dont je me sens plus familier. Ces transformations ont été nécessaires car il y a beaucoup plus de gens qui vivent par ici maintenant ».

Dans certains cas, les centralités populaires se rapprochent du quartier, un quartier seulement plus animé, plus passant que les autres, et qui peut pour cela constituer une ressource économique. Ainsi, pour cette femme vivant seule dans une pièce louée au Rincón de Suba dans un logement de strate 1 et qui travaille comme vendeuse ambulante de crèmes glacées, la centralité populaire est un lieu de travail apprécié du fait des flux de personnes qui y circulent :

> J'aime le secteur du Rincón de Suba. Je vis là, je ne sors pas de là. J'y trouve tout ce dont j'ai besoin ; c'est dangereux, mais c'est partout comme ça. Je travaille là depuis 18 ans et j'y ai toute ma clientèle, je me poste à la sortie des collèges en semaine et dans le parc, les fins de semaine. Avant, je venais en bus depuis Lucero (Ciudad Bolivar), mais j'ai décidé de déménager il y a 3 ans au Rincón car les trajets m'épuisaient. Je me sens bien ici, parce que les autorités ne m'embêtent pas trop. Je vis seule, je fais mes courses dans les épiceries du quartier, sur le chemin entre la maison et le travail. Je ne fréquente aucun autre lieu, à part le SUPERCADE pour faire des réclamations, et l'hôpital de Suba où mon fils a été hospitalisé. Ailleurs, tout est très cher, comme à Subazar. Pour moi, Suba n'a pas changé, certes on voit plus de choses, il y a plus de magasins, c'est plus commercial, mais c'est pareil. Je n'ai ni le temps ni l'argent pour visiter le secteur ou pour sortir avec des amis ou ma famille. J'aime Bogotá parce que cette ville m'a donné la possibilité d'avoir un travail ».

Si les centralités populaires se sont fortement développées au cours de la dernière décennie et présentent désormais une offre de biens et de services nombreux et variés, ces lieux restent associés pour les habitants à des espaces bon marché, et donc d'un niveau socio-économique plus bas que les centres commerciaux. Les représentations des centralités populaires ne se confondent pas pour autant avec celles des quartiers. Il est clairement perçu que ces lieux polarisent un ensemble de quartiers. Par exemple, 18 organisations communautaires de quartier (JAC) du secteur du Rincón de Suba réclament auprès des autorités leur fusion dans une seule entité, supposée être mieux adaptée pour répondre aux problématiques locales. Les échelles de gestion et les échelles des pratiques citadines restent pour l'heure dissociées.

4.4. Les centres commerciaux de première génération, par fidélité aux lieux

Les personnes qui reconnaissant les centres commerciaux de première génération de Suba comme leur « lieu central » sont plus diverses socialement, avec une proportion plus importante d'habitants de classe moyenne, de strate 3. Leurs pratiques de mobilité sont aussi plus variées, tant dans les lieux fréquentés dans l'ensemble de la ville que dans les modes de transport utilisés : la part des usagers du Transmilenio, de taxis et de l'automobile particulière est plus grande. Elles réalisent leurs achats dans plusieurs centres commerciaux, de première ou deuxième génération, parfois dans des secteurs plus centraux de la ville. Ce qui les attire dans les centres commerciaux de première génération est la proximité, la variété et surtout le fait que ces espaces soient « beaux et agréables ». Certaines personnes apprécient ces centres commerciaux car ils leur offrent un espace pour s'échapper de leur quartier quand elles ne s'y sentent pas bien. Bien qu'elles fréquentent aussi les centres commerciaux de seconde génération et les nouveaux secteurs centraux, elles ne se sentent pas attachés à ces nouveaux lieux : par habitude et par fidélité, elles se sentent plus à l'aise dans les centres commerciaux plus anciens.

Ainsi, pour cet homme qui vit avec son oncle dans le quartier de strate 2 Villa Hermosa depuis deux ans dans une ancienne maison familiale et qui vit de "petits boulots", l'habitude et la connaissance des lieux expliquent son attachement au centre commercial de première génération Centro Suba, un attachement qui n'exclut pas la fréquentation du centre commercial de seconde génération Plaza Imperial :

> « Les nouveaux lieux offrent des nouveaux point de rencontre, mais on fréquente les mêmes qu'avant, situés dans le secteur autour du centre commercial Centro Suba. Cet endroit est important pour moi car je le connais bien. Il y a le transport, tous les services de santé dont j'ai besoin, une importante offre de biens. Je le fréquente aussi pour me distraire et j'y fais mes courses alimentaires. C'est un peu cher, mais c'est le centre de l'arrondissement de Suba, et je m'y sens bien. Je fréquente aussi le centre commercial Plaza Imperial, mais il y a beaucoup de congestion en fin de semaine, Centro Suba m'est plus familier ».

De même, cette conseillère commerciale préfère le secteur du centre commercial Subazar aux nouveaux espaces autour des centres commerciaux de seconde génération, plus à l'ouest, qui sont, d'après elle, agréables mais plus chers. Elle vit avec son époux (pompier dans la caserne proche du centre ancien de Suba et de Subazar) et ses deux fils d'âge scolaire dans le quartier de strate 3 La Fontana depuis 15 ans, où elle est propriétaire d'un appartement dans un ensemble résidentiel fermé. Elle se déplace en bus et n'aime pas Transmilenio :

> « Le lieu le plus important dans ma vie quotidienne est Subazar, parce que c'est là qu'il y a la mairie de Suba, la bibliothèque, avec la possibilité de consulter gratuitement internet. Je vais y acheter les vêtements pour mon fils et des chaussures et je me tiens au courant des activités de la maison de la culture. Un de mes fils y apprend la guitare. Mon quartier est tout petit, pour moi il n'a d'importance que pour mon logement et pour quand on a besoin de quelque chose d'urgent. Je me sens plus familière de Subazar. C'est le centre de Suba. Les secteurs de Subazar et du centre commercial Plaza Imperial répondent à des nécessités différentes. Le centre commercial Plaza Imperial est plus beau et plus accueillant, j'y vais quand je ne trouve pas ce que je veux à Subazar. Pour le reste, ils offrent les mêmes choses, mais à Subazar, les magasins sont meilleur marché, comme Lafayette pour les vêtements. Mais il y a souvent des promotions au Carrefour du centre commercial Plaza Imperial, alors je vais faire là-bas maintenant mes courses alimentaires ».

Les centres commerciaux de première génération conservent une fréquentation élevée et demeurent les référents urbains pour une part importante des habitants des périphéries. Ils sont assimilés dans les représentations et les pratiques avec la centralité institutionnelle et symbolique du centre ancien de Suba. Leurs dimensions limitées a permis que leur juxtaposition à un tissu urbain traditionnel fondé sur le damier colonial ne génère pas de coupure entre ces deux types d'espaces en termes de pratiques socio-spatiales, mais au contraire leur intégration. Néanmoins, les pratiques de ces espaces ne sont pas exclusives et les individus qui les valorisent comme lieux centraux de leurs territorialités quotidiennes peuvent aussi avoir un attachement pour les nouveaux secteurs centraux.

4.5. Les nouveaux secteurs centraux ou l'attraction de la 'modernité"

Si les transformations spatiales récentes des périphéries sont évaluées en général de manière positive par les passants que nous avons interrogés, il est significatif que lorsqu'on les interroge sur leur attachement aux nouveaux secteurs centraux, les réponses sont bien plus nuancées. Plus de la moitié des personnes interrogées ne se sentent pas attachées affectivement aux nouveaux secteurs centraux, même si elles les fréquentent et retirent des avantages des nouvelles proximités qu'ils offrent pour de nombreux services au quotidien. On observe ainsi deux registres de rapport aux lieux : un registre de l'ordre du « visible » et un registre de l'ordre de « l'intime ». Ce qui est « beau » est agréable, mais cette perception n'est pas suffisante pour générer un sentiment d'appartenance.

Ceux qui construisent leurs territorialités à partir des nouveaux secteurs centraux sont principalement des nouveaux arrivants dans les périphéries et des personnes qui y vivent depuis

longtemps mais qui sont jeunes ou bien qui ont des représentations négatives de leurs espaces de vie traditionnels. Par exemple, une dame d'un certain âge nous a commenté : « J'ai un attachement pour le centre ancien de Suba, pour l'idée de village, mais tout cela est en train de se perdre. On s'habitue et j'aime aller au Plaza Imperial, qui est plus commercial. Le centre de Suba, c'est pour le visiter avec ma petite-fille ». Ces personnes, de classe moyenne ou populaire, ont des modes de déplacement et des pratiques d'achat assez diversifiés, même si en général elles fréquentent peu les centralités populaires et vont plutôt dans le centre traditionnel quand elles cherchent des produits bon marché. Elles s'adonnent à des activités dans divers lieux de la ville, privés (gymnase) ou publics (*ciclovia*), mais elles ne fréquentent pas beaucoup les établissements de leur quartier. Quand elles font du « lèche-vitrine » dans les centres commerciaux, elles y prennent aussi un café ou s'arrêtent pour manger une crème glacée, parfois pour déjeuner en famille. Elles apprécient les activités culturelles qu'offrent les grands centres commerciaux : cinémas, évènements. Ces personnes fréquentent souvent plusieurs centres commerciaux dans l'ensemble de la ville, par goût ou en raison de la proximité avec leur lieu de travail ou d'étude. Elles aiment les nouveaux secteurs centraux et les centres commerciaux de seconde génération pour leur facile accessibilité, la variété des biens et de services qu'ils proposent et pour le divertissement qu'ils procurent. Mais malgré cela, une proportion significative de personne reconnaît visiter ces lieux sans y être affectivement attachés.

Comme pour d'autres, le quartier est dans bien des cas un espace strictement résidentiel. A cet égard, un quinquagénaire nous a confié : « le quartier est le lieu pour exister, pour vivre simplement, il n'a pas de distraction ni d'événement ». Et un autre homme de dire : « le Tintal [c'est-à-dire le centre commercial Tintal], c'est le week-end, le quartier, c'est tous les jours ». Ces nouvelles forment de territorialité entraînent l'ampliation des espaces de vie, tout en restant dans des distances raisonnables.

Ainsi, cette femme, employée domestique chez des particuliers de la zone nord, vit par commodité et par économie avec sa mère et sa fille à proximité de son lieu de travail au Códito, un quartier de strate 2 sur les versants de la cordillère, qui lui inspire de la méfiance mais auquel elle a fini par s'habituer. Elle est locataire depuis 15 ans. Elle est enthousiasmée par le centre commercial Santafé où elle se rend dès qu'elle peut, malgré la barrière économique qu'elle y ressent parfois. Mais elle valorise aussi d'autres lieux qui lui sont plus accessibles en termes économiques comme Codabas (annexe de Corabastos située dans le Nord) et le centre communautaire Servitá :

> « Je me sens plus bogotaine en raison des nouveaux lieux qui se sont construits à côté de sa maison.

> Avant, il fallait aller à Granahorrar, à la bibliothèque Virgilio Barco, à Corabastos. C'était loin, on y allait peu. Et maintenant, on va à la bibliothèque Julio Mario Santo Domingo, au centre commercial Santafé et à Codabas. Il y a plus d'options à proximité. Dès qu'il y a la possibilité d'aller au centre commercial Santafé, j'y vais. Je fais du lèche-vitrine, je vais manger une glace, passer un moment avec ma fille, ça me plaît. La seule chose que je n'aime pas là-bas est le prix élevé de l'entrée pour les jeux pour enfants. J'aime aussi le centre communautaire Servitá, pour les cours qu'il offre pour ma fille et pour ma mère qui est âgée. A Servitá, on peut y aller sans avoir d'argent, pas au centre commercial Santafé ».

Si les habitants des ensembles résidentiels fermés qui fréquentent les nouveaux secteurs centraux vont relativement peu dans les centralités populaires, les habitants des quartiers auto-construits développent plus souvent des pratiques spatiales fluides, passant plus facilement d'un type d'espace à l'autre. Cet aspect se dégage du récit d'un agent de sécurité dont l'entreprise est localisée dans le centre, et qui vit avec sa femme et son fils depuis 4 ans à Patio Bonito secteur II, dans un appartement de deux-pièces en location. Il se déplace principalement à vélo et a bénéficié de la construction des cycloroutes :

> « J'aime mon quartier, Patio Bonito secteur II, parce qu'il est bien desservi par les lignes de bus qui complètent le Transmilenio et parce que je peux aller au marché à pied, à la place des Fleurs à côté de Corabastos. De plus, la sécurité est bonne et la strate 2, économique. Je sors avec mes amis dans le quartier, à jouer au billard sur la 87. Et puis, c'est tout près du centre commercial Tintal que je fréquente beaucoup : j'y trouve de tout, je m'y sens comme à la maison, je sais comment me déplacer là-bas. Le centre commercial Tintal offre différents services de récréation, surtout pour les enfants. J'y vais en famille pour le cinéma, les jeux pour enfants ou pour manger une glace. Je sais aussi comment profiter du secteur sans dépenser d'argent, en allant jouer dans le parc avec mon fils ou bien consulter des livres à la bibliothèque. J'ai maintenant un attachement pour le secteur du centre commercial Tintal, il fait partie de nous. C'est le lieu le plus important dans ma vie quotidienne. Toutes ces transformations nous ont facilité la vie à Bogotá, on se sent à l'aise ici, et Bogotain, sans cesser d'être de Carthagène. Ma vie à Bogotá s'est améliorée ces dernières années ».

Cependant, même si une part des habitants des quartiers auto-construits préexistants, d'un niveau socio-économique généralement plus bas que les nouveaux arrivants dans les ensembles résidentiels fermés, font usage et s'approprient de manière symbolique les nouveaux secteurs centraux, les nouveaux espaces publics font l'objet d'une stratification sociale que les habitants ressentent clairement. On peut sur ce point mentionner le témoignage explicite d'un homme qui vit avec son épouse et ses deux filles dans le quartier de strate 4 San Cipriano, dans la zone nord. Il possède une voiture et une moto, est propriétaire d'une maison dans un ensemble résidentiel fermé et travaille au sein d'un organisme gouvernemental :

> « Les nouveaux lieux du secteur n'ont pas tous été faits pour tout le monde. La bibliothèque Julio

> Mario Santo Domingo et le centre commercial Santafé sont pour les strates 4 et 5, alors que l'Exito, Carrefour et le terminal de Transmilenio sont pour les strates 3 et 4 ».

Si les représentations spatiales font état de l'existence d'une différentiation sociale des lieux en fonction des groupes qui les pratiquent (réellement ou de manière fantasmée), il existe aussi des variations dans l'intensité de l'appropriation symbolique des lieux entre les trois zones d'étude. A Suba-Pueblo, l'émergence du nouveau secteur central est identifiée, bien plus que dans les deux autres zones d'études, comme une nouvelle centralité, du fait de la spécificité historique de l'arrondissement de Suba, mais aussi car les différents éléments qui le conforment sont plus regroupés spatialement, au carrefour entre deux nouvelles avenues : l'Avenue de Suba et l'Avenue Ciudad de Cali. De nombreuses personnes interrogées nous ont commenté l'existence d'un glissement vers l'ouest du centre de Suba, depuis le site historique au pied de la colline, autour de l'église, la mairie d'arrondissement et les deux centres commerciaux de première génération Centro Suba et Subazar jusqu'au nouveau pôle constitué autour du centre commercial Plaza Imperial et du terminal de Transmilenio de Suba. C'est le cas de cette femme, employée d'une usine de fabrication de ciment dans la Savane de Bogotá, qui vit avec son époux et ses deux filles à Tibabuyes depuis 6 ans, et qui est propriétaire d'une maison de strate 2 :

> « Suba est une petite ville maintenant. Suba s'est développé, avant c'était un village, c'était des champs de tous côtés et il y avait seulement une entrée. Maintenant, on trouve de tout. Je connais tout Suba, cet endroit m'est très familier. Le centre de Suba, c'est le centre commercial Plaza Imperial, avant c'était Centro Suba. C'est un site de récréation. De même, tout se centralise là-bas. Il y a des emplois formels et informels, une variété de services et c'est un lieu sûr. Ce sont des changements très positifs qui aident à la croissance, qui raccourcissent les distances et améliorent l'accès en tout. J'ai un attachement pour les nouveaux lieux de Suba, c'est joli, agréable. Je ne voudrais pas quitter cet arrondissement, mais mon quartier si. La seule chose mauvaise est que la quantité de gens génère désormais une grande congestion à l'entrée et à la sortie de l'arrondissement ».

Dans le cas de Patio Bonito-Tintal, les représentations de l'unité du secteur et de la formation d'une centralité en périphérie de l'arrondissement de Kennedy existent chez certains individus. Mais leur généralisation dépend de la manière dont est perçue la division entre Patio Bonito et le Tintal. Nous avons montré que les habitants des quartiers autoconstruits fréquentent volontiers le nouveau centre commercial du Tintal. C'est aussi le cas des habitants des ensembles résidentiels fermés situés à l'ouest de Patio Bonito, en direction du rio Bogotá. Pour eux, la division entre Patio Bonito et le Tintal est reliée au statut social associé aux espaces, mais non à leurs pratiques spatiales. Ce n'est pas le cas des habitants des ensembles résidentiels fermés situés à l'ouest et au nord du centre commercial Tintal. Ces derniers se démarquent au contraire fortement des habitants de Patio Bonito, un secteur qu'ils évitent. Nous avons pu constater une forte

stigmatisation de Patio Bonito parmi eux. Ainsi, une enseignante qui a récemment acheté avec son mari un appartement d'intérêt social au Tintal en misant sur la valorisation immobilière nous a confié :

> « J'aimerais qu'ils quittent, qu'ils démolissent tout le quartier, tout Patio Bonito. Heureusement, il va bientôt y avoir l'avenue [la prolongation de l'Avenue Las Américas] et les gens de là-bas n'auront plus accès jusqu'ici ».

Au contraire, la zone Nord est très peu perçue comme un lieu doté d'une identité propre. Dans leur majorité, les personnes qui y ont été interrogées ne donnent pas de nom à cette concentration de commerces le long de l'autoroute. Certains avancent les expressions d'« axe ou pôle de développement » ou « zone nord », sans trop de convictions.

4.6. D'autres territorialités

Sur les 120 personnes interrogées dans le cadre du questionnaire, 32 nous ont indiqué un « lieu central » localisé hors des zones d'études. C'est le cas pour 10 personnes interrogées à Patio Bonito-Tintal, 7 à Suba-Pueblo et 15 dans la zone Nord. Douze de ses personnes ne résident pas dans ou à proximité des zones d'étude (6 personnes interrogées à Patio Bonito-Tintal et 6 dans la zone Nord) : il s'agit de travailleurs ou de personnes de passage. Les vingt personnes restantes résident donc dans les périphéries mais construisent leurs territorialités en se projetant hors de celles-ci et en fréquentant de manière assidue d'autres lieux de la ville, dont elles se sentent plus familières que les lieux proches de leur domicile.

Le centre de Bogotá est le « lieu central » hors des zones d'étude le plus mentionné, et ce par des personnes de différents profils sociaux. Pour certaines, le centre est un lieu strictement symbolique, où elles ne se rendent pas nécessairement souvent. Pour d'autres, il s'agit d'un espace pratiqué, vécu, qu'elles fréquentent environ une fois par semaine. Un autre cas de figure est celui des étudiants, de classe moyenne voire aisée, qui citent leur université, localisée la plupart du temps dans le centre métropolitain, comme leur « lieu central ». Ils perçoivent les centralités périphériques comme insignifiantes par rapport aux espaces centraux qu'ils pratiquent et qui leur confèrent un nouveau capital social et culturel. Le récit de cet étudiant qui vit avec sa mère et ses frères dans un ensemble résidentiel fermé du quartier Alamedas del Tintal depuis 6 ans, de strate 3, témoigne de cette indifférence envers les périphéries qui peut conduire au désir de partir du quartier, de déménager vers d'autres secteurs plus centraux.

> « Le centre de mes activités, c'est Teusaquillo, à côté de l'Université Nationale où j'étudie. C'est toujours là-bas que se font les plans, où je sors avec les amis et où je fais toutes mes démarches. Quand je suis au Tintal, je reste à la maison. Ce secteur et mon quartier ne signifient rien pour moi. Je ne me sens ni étranger, ni comme chez moi par ici. Seulement, je ne prends aucun plaisir aux lieux. Ces transformations ont été positives car il y a maintenant une population bien plus grande, et bien plus diverse socialement. Mais pour moi et ma famille, cela n'a rien changé en terme d'accès. Enfin, je sens quand même un certain attachement pour la bibliothèque car elle offre un service culturel et facilite l'accès à la culture de certaines personnes, mais pas pour moi car je suis tout le temps du côté de l'université ».

Enfin, d'autres personnes ont nommé des lieux tout à fait étrangers à leurs pratiques spatiales quotidiennes : une église fréquentée dans un autre secteur de la ville, ou bien la ville ou le village d'origine.

Dans les résultats de l'enquête, il faut souligner l'absence de mention précise du centre ancien de Suba comme référent identitaire. Le centre ancien du village submergé par les vagues d'urbanisation de ces dernières décennies est devenu un espace institutionnel de second ordre, assimilé comme nous l'avons dit aux centres commerciaux de première génération et à la zone commerciale qui entoure ces derniers. Pour leurs démarches courantes, les habitants de Suba ont désormais recours au SUPERCADE localisé dans le nouveau secteur central près du terminal de Transmilenio, ou bien à d'autres services localisés dans d'autres parties de la ville. Les projets pour revitaliser le centre ancien de Suba, ponctuels, ne permettent pas de récupérer sa fonction symbolique. Le centre ancien de Suba est un centre de mémoire que seuls les anciens résidents se rappellent au niveau individuel. Ce n'est pas un centre pratiqué dans la quotidiennité, ni même un centre symbolique pour l'immense majorité de l'actuelle population de l'arrondissement de Suba.

L'analyse des pratiques spatiales des centralités périphériques n'est pas associée à une segmentation sociale des lieux. Comme Duhau & Giglia (2007) l'ont montré pour le cas de la zone métropolitaine de Mexico, nous avons constaté une grande diversité des pratiques spatiales. Il n'y a pas de cloisonnement des espaces de vie entre les classes moyennes et les classes populaires, malgré l'existence d'une micro-ségrégation résidentielle et de comportements socialement déterminés. Les différences sociales s'observent dans les modalités et l'intensité de l'appropriation des lieux, plus que dans des formes exclusives d'appropriation. Pour ces raisons, il est nécessaire de penser les centralités périphériques comme l'ensemble des lieux avec attributs de centralité, et non pas seulement comme les espaces que nous avons dénommé « nouveaux

secteurs centraux ». Les habitants des périphéries construisent leurs territorialités quotidiennes à l'échelle élargie de cet ensemble de lieux divers et proches, qu'ils pratiquent selon des logiques différentes, mais dont ils peuvent tirer profit de leurs complémentarités selon différentes modalités.

La dimension marchande prédomine dans la manière dont les individus se rapportent à ces lieux qui forment leurs espaces de vie. Si ce processus a amélioré la satisfaction des besoins essentiels des individus de faibles revenus, l'accès à la consommation est nécessairement inégal. Malgré la valorisation quasi généralisée des transformations urbaines visibles, l'appropriation symbolique et la construction de nouveaux référents urbains n'est pas si évidente. Les nouveaux secteurs centraux ne cristallisent pas des identités fortes. Dans ces conditions, l'accès à la consommation et au divertissement, peut-il tenir lieu d'accès à la ville?

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

A la faveur de la crise que traverse le secteur de la construction et pour répondre à la vertigineuse demande de logements à bas prix (d'intérêt social ou pour classes moyennes basses), les grandes entreprises de la construction se mettent à investir dans les espaces périphériques au cours des années 1990. Ainsi, s'observent de profondes mutations des modalités de production de la ville périphérique. Jusque-là perçues comme des espaces marginaux, urbanisées de manière "pirate" et habitées par des populations pauvres qui subissent les nombreuses injustices engendrées par une ville profondément inégalitaire, les périphéries deviennent des espaces sur lesquels se portent les expectatives de développement des grands investisseurs de la ville. Un nouveau modèle d'urbanité périphérique se construit, fruit de l'alliance entre les promoteurs privés et le District de Bogotá. La définition de zones d'expansion urbaine, l'ampliation du réseau d'adduction d'eau, la construction d'avenues, la mise en place du système de transport de masse Transmilenio, sont autant d'investissements publics qui offrent des conditions optimales pour les investissements privés dans les terrains vagues localisés entre les quartiers d'origine informelle. D'autant plus que les périphéries urbaines s'étaient déjà partiellement équipées suite aux luttes urbaines des premiers habitants, dans les années 1970-1980. Les investissements publics ont ainsi un rôle ambigu : ils permettent d'équiper les quartiers populaires, d'y améliorer les conditions de vie, mais aussi d'attirer les investissements privés qui vont impulser le changement social et la valorisation foncière et immobilière des lieux. La seconde tendance a parfois même tendance à l'emporter sur la première, comme dans le cas des bibliothèques métropolitaines, plus prestigieuses qu'appropriées par les citadins pauvres n'ayant pas accès à la culture.

La ville qui se produit "par le haut" et non plus "par le bas", destinée aux classes moyennes basses et aux classes populaires ayant accès au crédit bancaire, est avant tout un objet d'investissement financier, pour les promoteurs, mais aussi pour les familles qui espèrent que leur appartement se valorise pour en acheter un autre plus tard dans un "meilleur secteur" de la ville. C'est beaucoup moins une ville pour habiter, si l'on en juge par le peu d'attachement aux lieux manifesté dans le cadre de notre enquête par les familles nouvellement arrivées. Ce nouveau modèle d'urbanité périphérique est à l'origine de nouvelles proximités spatiales entre classes moyennes basses et classes populaires, sous le mode d'une micro-ségrégation résidentielle.

Il entraîne également une recomposition de la centralité dans les espaces périphériques car l'implantation de grands centres commerciaux, largement ouverts aux investissements directs étrangers (à la différence des petits centres commerciaux de l'époque précédente), en est un élément fondamental, dérivant des investissements dans le secteur immobilier. D'une échelle inédite jusqu'alors dans les périphéries, les centres commerciaux de seconde génération agglomèrent autour d'eux d'autres grandes surfaces spécialisées (moins au Tintal qu'à Suba ou dans le Nord), ce qui conduit à la formation de ce que nous avons appelé les « nouveaux secteurs centraux ». Ces nouvelles centralités, principalement commerciales et de divertissement, font entrer les périphéries urbaines populaires dans l'ère de la consommation de masse.

La stratégie des grands investisseurs dans le domaine commercial repose sur deux mécanismes fondamentaux : l'arrivée des classes moyennes basses solvables dans les nouveaux ensembles résidentiels formels qui élèvent le niveau socio-économique global des périphéries et la pénétration progressive des marchés populaires, sous-tendue par l'effet de masse en raison des très hautes densités de population (faible consommation au niveau individuel mais non au niveau collectif). Par exemple, la multinationale Carrefour a pour politique de « démocratiser la consommation » (mais aussi de faire concurrence aux épiceries de quartier qui sont fortement génératrices d'emplois dans ces quartiers). Cette conception du développement à travers la consommation de masse est vivement encouragée au niveau national dans le cadre d'une politique économique néolibérale orientée vers l'attraction des investissements étrangers : un élément clé des discours sur la compétitivité urbaine et nationale.

Dans ce contexte, une grande partie des classes populaires et des classes moyennes basses déclare que ce nouveau cadre de vie a amélioré leurs conditions d'existence. On observe en premier lieu une forte valorisation des nouveaux paysages urbains, de l'architecture des grands centres commerciaux et des espaces publics après leur réaménagement : une donnée qui atteste du besoin de monumentalité des citadins, un besoin satisfait dans les espaces périphériques jusqu'alors

dépourvus de tout édifice de grande taille par ce type d'installations ainsi que par les SUPERCADE et les terminaux de Transmilenio.

Par ailleurs, la grande transformation, d'ordre quasi anthropologique, est l'accès soudain à une « variété de choses », qui permet de sortir de la situation de limitation matérielle, vécue lorsque l'on dépend quasi exclusivement de l'approvisionnement de l'épicerie et des petits supermarchés de quartier. Cependant, alors que ce passage s'est opéré dans les pays du Nord au cours des années 1960 dans un contexte de plein-emploi et d'une relative prospérité économique et sociale, il s'effectue dans ces périphéries urbaines populaires alors qu'existe une barrière économique très forte, en raison de l'intensité des inégalités sociales et de la pauvreté urbaine. Ce passage à la consommation de masse n'est donc que partiel, ce qui explique que les nouveaux secteurs centraux n'affaiblissent pas, bien au contraire, les centralités populaires. Ces dernières sont des lieux tout autant marqués par la dimension marchande mais produits par d'autres formes de capitalisme : des économies populaires à base familiale, des investissements urbains, régionaux ou nationaux, mais très rarement étrangers. Les centralités populaires restent perçues comme des espaces commerciaux plus économiques, et sont appropriées par les citadins aux revenus limités ou bien par ceux qui font toujours attention à leurs dépenses, même quand ils atteignent un niveau de revenu moyen. On observe à cet égard une importante fluidité au niveau des pratiques des lieux avec attributs de centralité, en partie parce que certaines franges des classes populaires ont un certain niveau de consommation et sont attirées par la modernité des nouveaux secteurs centraux et que les classes moyennes, qui n'ont pas non plus des revenus très élevés, gardent certaines pratiques d'ordre populaire. S'il existe une micro-ségrégation au niveau résidentiel, les pratiques spatiales, socialement déterminées, sont néanmoins beaucoup moins segmentées entre groupes sociaux.

Ces processus accentuent les inégalités sociales au sein des classes populaires, entre ceux qui parviennent à retirer des avantages, même minimes, du nouveau modèle d'urbanité en grande partie fondé sur la consommation et les franges les plus basses qui restent préoccupées par la satisfaction des besoins matériels les plus élémentaires et ne portent donc aucun intérêt à ce que leur offrent les nouveaux lieux. Par ailleurs, dans un contexte généralisé à l'échelle de la ville de forte élévation du foncier, la nouvelle urbanité périphérique ne fait que contribuer encore plus à la valorisation foncière et immobilière des périphéries. Cette valorisation présente d'importantes différentiations spatiales : elle est plus forte à proximité des nouveaux secteurs centraux et des axes de mobilité rapide, mais elle ne se donne pas seulement dans les nouveaux ensembles résidentiels formels. Les quartiers d'origine informelle connaissent également des processus

importants de valorisation dans leurs parties qui sont désormais mieux connectées au reste de la ville grâce au Transmilenio et qui disposent d'un meilleur accès aux centres commerciaux. Cet aspect est apparu de manière très nette dans notre enquête, mais de manière indirecte, et requiert donc à notre avis de plus amples approfondissements. La valorisation foncière et immobilière permet à certains propriétaires des maisons autoconstruites, aujourd'hui légalisées dans leur majorité, de consolider leur position sociale et d'aspirer à un mode de vie similaire aux classes moyennes, mais elle engendre aussi des risques importants pour les locataires des secteurs en voie de valorisation. L'augmentation des prix des loyers, des biens et des services en général dans les nouvelles parties centrales des quartiers autoconstruits ne va-t-elle pas contraindre les plus pauvres à déménager dans d'autres secteurs non valorisés, c'est-à-dire à s'entasser dans les quartiers les plus périphériques, à proximité du rio Bogotá ou bien sur les versants les plus escarpés de la cordillère? Dans le cadre de notre enquête, nous avons pu identifier une tendance à la recomposition de la ségrégation socio-spatiale à l'intérieur des espaces périphériques populaires, par exemple entre la partie "arriba" de Patio Bonito (à l'Est, à proximité de l'Avenue Ciudad de Cali) et la partie "abajo" (à l'ouest, à proximité du rio Bogotá). Dans cette perspective, les nouvelles divisions sociales des périphéries populaires n'obéissent plus tant à la coupure entre quartiers formels/informels qu'à d'autres types de facteurs qui sont fonction de l'accessibilité aux nouveaux axes de transport et aux lieux avec attribut de centralité, y compris les centralités populaires.

La planification de centralités fondée sur la recherche d'équité territoriale ne tient absolument pas compte de ces éléments. Par exemple, la décision de ne pas intervenir dans la centralité de Suba laisse ces inégalités se creuser alors qu'un enjeu fort pour le District serait de concevoir des politiques pour limiter les impacts sociaux de la valorisation des nouveaux secteurs centraux des périphéries populaires : des phénomènes qui renforcent les barrières à l'accès à la ville et aux centralités périphériques des plus démunis. Les centralités périphériques qui se consolident dans le périmètre urbain du District ne sont pas des « centralités d'intégration urbaine » pour les citadins pauvres.

D'autre part, les centralités périphériques, principalement marchandes et de divertissement, fondées sur la valeur d'échange plus que sur la valeur d'usage, ne se transforment pas en référents identitaires forts pour les individus qui les pratiquent. L'accès à la ville qu'elles offrent correspond à un ensemble de pratiques finalement bien définies et non à une multiplicité d'usages (même si ceux-ci dépassent les seuls usages marchands) : un accès à la ville partiel, au rabais.

Pour les planificateurs, l'accès à la ville dans son sens le plus complet doit être assuré par l'accès à

la mobilité, comme dans d'autres grandes villes d'ailleurs (Orfeuil, 2004 ; Paquette, 2010 ; Garnier, 2010, p.157). Mais une telle conception est-elle tenable au vu des problèmes si aigus de mobilité, qui empirent et qui montrent chaque jour davantage les limites du Transmilenio? Pour que les centralités périphériques puissent réellement avoir un impact sur l'équité territoriale, il faudrait une politique de décentralisation des emplois et une politique d'investissements publics plus directement destinés aux citadins pauvres des périphéries : universités publiques, centres culturels, sociaux et de formation professionnelle sur le modèle des CDC. Servitá est en effet très fortement valorisé et approprié par les habitants des quartiers populaires situés sur les versants de la cordillère orientale de même que par ceux des ensembles résidentiels fermés sur les parties planes. Mais un centre de ce type, dont les qualités urbanistiques pourraient être améliorées, demeure l'exception dans les périphéries populaires.

Le droit à la ville, entendu comme Lefèvre comme un droit à user et à s'approprier de la centralité urbaine, reste un droit non partagé par tous, même dans les périphéries populaires. Et si on le conçoit non seulement comme un droit d'usage mais aussi comme un droit à participer à la production de la ville, le nouveau modèle d'urbanité mis en œuvre "par le haut" et les centralités qu'il engendre contribuent à le nier.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La question de la centralité occupe une place spécifique dans le débat urbain à Bogotá, à la fois leitmotiv de la planification urbaine depuis la première moitié du 20ème siècle et grande laissée pour compte de la gestion urbaine dans la période récente.

Au cours de la phase de croissance rapide, l'expansion urbaine incontrôlée a produit une ville profondément inégalitaire, structurée à partir de l'opposition entre un centre, étendu et congestionné, formé par la juxtaposition de pôles aux limites floues, et des périphéries résidentielles, formelles ou informelles, fortement dépendantes du centre. Face à ce constat réalisé dans les années 1990, la figure de la centralité est à nouveau mobilisée dans le cadre du POT, sur la base des principes de la planification stratégique et de la possibilité de concilier des objectifs de compétitivité urbaine et d'équité territoriale. La planification de centralités urbaines est perçue par les urbanistes comme une solution permettant de résoudre plusieurs problèmes urbains à la fois, et notamment de diminuer la dépendance des périphéries au centre qui génère de multiples inégalités et injustices sociales et spatiales. Or, à la même période, à la faveur d'une conjonction de différents facteurs (augmentations des finances de la ville, loi foncière, etc), la ville de Bogotá acquiert une capacité d'action sur son territoire, qu'elle n'avait jamais eu jusqu'alors.

Ce nouveau contexte, de construction de la planification urbaine et de l'action publique locale, nous a paru particulièrement intéressant à analyser pour montrer comment les principes de compétitivité urbaine et d'équité territoriale, mis en avant au plan international et repris à leur

compte par les planificateurs bogotains, sont articulés dans le cadre concret de la formulation et de la mise en œuvre du projet urbain. Notre attention s'est tout spécialement portée sur la place des projets et des politiques menées au nom de l'équité territoriale alors que le modèle néolibéral d'action publique prôné au niveau national donne la priorité à la dimension économique : dans bien des cas et selon les mots mêmes des urbanistes colombiens, ce sont en effet les dynamiques du marché qui sont en charge de résoudre les problèmes d'aménagement urbain. Dès lors, la mise en œuvre du principe d'équité territoriale relève de formes élémentaires de régulation des processus urbains : proposer plus d'équité dans une ville inégalitaire, c'est seulement essayer de rendre plus supportable une situation inique afin d'assurer le maintien du système urbain. La confrontation des discours de et sur la planification, des modalités d'intervention de l'action publique et des dynamiques sociales et territoriales s'est révélée essentielle pour faire surgir les contradictions et les faiblesses du projet urbain.

En effet, un examen attentif des documents urbanistiques nous a permis de mettre en évidence une évolution sémantique de la notion d'équité. Dans les révisions successives du POT, l'importance de celle-ci tend à se réduire par rapport à celle de compétitivité, alors qu'initialement ces deux notions étaient pensées comme deux des trois « piliers » de la planification urbaine, avec la durabilité. Subordonnée à la compétitivité dans la première révision du POT, elle finit par en être une composante dans le dernier projet de plan de 2011, certes bloqué par l'autorité environnementale. Dans le même temps, la notion d'équité dans le POT, un plan de nature éminemment territoriale, devient de plus en plus sociale, perdant par là-même sa dimension territoriale et son rôle dans la conception du modèle territorial. L'équité en vient à renvoyer à la recherche d'un accès universel aux ressources urbaines, indépendamment de leur localisation territoriale : une couverture complète en services urbains qui peuvent être indifféremment concentrés ou dispersés dans les arrondissements du District. Dans la révision du POT, les centralités urbaines répondant aux objectifs d'intégration urbaine sont ainsi moins nombreuses et ne font plus l'objet de mécanismes d'intervention spécifique au niveau territorial. Ce n'est que dans les plans de nature sectorielle, les Plans Directeurs d'Equipements Collectifs que l'on retrouve la figure urbanistique de centralités de proximité ayant pour vocation de renforcer l'accès aux ressources urbaines des habitants des périphéries. Malgré ces redéfinitions, l'équité sociale et territoriale est toujours présentée comme un principe directeur de la planification urbaine et de l'action publique locale à différentes échelles, comme par exemple dans les plans zonaux. Or, l'évolution sémantique de cette notion va de pair avec la transformation progressive des modalités d'intervention de l'action publique.

D'une part, la planification du réseau de centralités urbaines aux fonctions et aux objectifs économiques et sociaux différenciés est abandonnée de fait, face à l'impossibilité du District de penser ensemble ces centralités et d'y intervenir de manière coordonnée. Seules quelques centralités sont retenues et font l'objet d'intervention dans le cadre d'opérations stratégiques : les opérations Centre, Usme, Nord et Aéroport. A l'échelle de la ville, est donc clairement adopté un principe de sélectivité des espaces hautement rentables. La priorité est donnée à deux méga-projets immobiliers de planification intégrale et à deux opérations de mise aux standards internationaux d'espaces-vitrines : des centralités à créer ou à rénover qui suscitent les appétits de grands investisseurs, nationaux et internationaux. Les objectifs sociaux ne sont prépondérants que dans le cas de la formulation de l'opération Usme qui devrait permettre de loger des familles pauvres, et pas seulement des familles de classe moyenne basse. Mais on peut émettre des doutes sur sa capacité à constituer dans le futur un pôle de développement local susceptible de diminuer la dépendance du Sud de la ville au centre métropolitain. Les autres centralités sont abandonnées à la norme urbaine (sans création de norme spécifique) et aux forces du marché, ou bien remise à un futur incertain. Les planificateurs ont ainsi décidé de ne pas intervenir dans le cas de la centralité et de l'opération stratégique Suba, supposées se consolider très bien toutes seules. A travers cette reformulation dans les faits du projet de réseau de centralités urbaines, l'action publique conduit à reproduire plus qu'à atténuer la structure territoriale inégalitaire entre le centre métropolitain et les périphéries.

D'autre part, les quelques interventions ponctuelles explicitement menées au nom de l'équité sont redéfinies dans un sens où les préoccupations sociales deviennent secondaires par rapport à la recherche de rentabilité. Par exemple, la planification de nœuds d'équipements collectifs ne répond plus à un principe de justice structurelle de type rawlsien fondé sur la définition de territoires prioritaires regroupant les secteurs périphériques les plus pauvres et les plus déficients en matière d'équipement. Au contraire, comme la gestion des équipements collectifs évolue vers des partenariats publics-privés et la recherche de l'autonomie financière des établissements, leur localisation s'étend à des secteurs où les besoins sont jugés importants « dans l'avenir » mais qui correspondent actuellement à des secteurs moyens. L'absence d'une priorisation explicite d'investissements en direction des quartiers les plus pauvres contribue à favoriser la localisation des équipements dans des secteurs où les populations sont solvables, plutôt que dans ceux où elles ne le sont pas. Dans cette perspective, l'inauguration en 2010 du prestigieux centre culturel Julio Mario Santo Domingo dans la périphérie nord a crée un antécédent et un signal fort de ce que les équipements collectifs n'ont pas pour objectif premier de faciliter l'accès aux ressources urbaines des citadins les plus démunis.

Les projets pilotés par le District dans le cadre de l'opération stratégique Centre vont dans ce même sens d'une redéfinition de la portée des objectifs sociaux. On peut tout d'abord mentionner que les « Programmes Territoriaux Intégrés » pour les quartiers les plus marginaux sont au point mort, comme à Las Cruces, après la réhabilitation architecturale fort coûteuse de l'ancien marché couvert. Par ailleurs, le centre international de commerce de gros de San Victorino, projet phare de l'Entreprise de Rénovation Urbaine censé réparer la dette du District envers les commerçants traditionnels de San Victorino affectés par la démolition du quartier Santa Inés et du Cartucho au début des années 2000, est finalement destiné à bénéficier aux commerçants qui peuvent justifier d'une certaine capacité économique, c'est-à-dire, ceux qui ne sont déjà plus informels, qui ne sont pas les plus pauvres. Pour les commerçants les plus fragiles économiquement, les programmes d'appui économique sont très limités. La légitimation des projets urbains est donc questionnable. Les principes sociaux affichés sont dans bien des cas faussés et les projets en dernier ressort destinés aux classes moyennes plus qu'aux classes populaires, malgré les principes d'équité territoriale et d'inclusion sociale invoqués.

Par ailleurs, les processus d'acquisition foncière sont vécus comme de profondes injustices. Le paradoxe est que c'est justement l'adoption de la loi foncière de 1997, dont l'objectif est d'affirmer la prépondérance de l'intérêt collectif sur les intérêts privés, qui rend possible de telles situations. En effet, les outils de gestion foncière que la loi met en place permettent d'abaisser de manière substantielle le montant des indemnités reversées aux ménages expulsés par les travaux d'urbanisme. Or, la congélation des prix fonciers à leur niveau d'avant le début des opérations et les nombreux retards des ouvrages, dans un contexte de forte valorisation foncière dans l'ensemble de la ville, empêchent les familles de retrouver un logement équivalent à celui dont elles jouissaient. Si le temps des expulsions violentes semble bel et bien révolu depuis la polémique éradication du Cartucho au début des années 2000, les pratiques de l'Administration manquent toujours de transparence et, appuyées sur la législation, en arrivent parfois à justifier au nom d'un intérêt général contestable des injustices vécues par les individus ou les groupes sociaux, qui risquent d'entraîner les citadins de classe moyenne basse ou de classe populaire dans une spirale de paupérisation. Conséquence des contradictions entre les discours sur l'équité et l'inclusion sociale des opérations urbaines et les situations d'injustice vécues localement par les citadins affectés par les projets urbains, de nombreux conflits opposent l'Administration et des groupes sociaux constitués sur la base d'une appartenance territoriale commune : communautés de résidents, association des vendeurs ambulants ou des commerçants de tel ou tel quartier. Ces conflits s'expriment dans le cadre des processus participatifs, qui, loin des espoirs suscités au début des années 1990, sont désormais critiqués pour ne pas donner place à des expériences de

planification décisionnelle.

La confrontation des discours de la planification urbaine et des modalités d'intervention de l'action publique laisse apparaître de grandes incapacités du District à gérer les centralités urbaines à partir du principe d'équité territoriale et de manière plus générale, à prendre en compte les problématiques sociales dans l'aménagement urbain et territorial. De plus, nous avons montré que dans les cas où le District a délibérément opté pour la non-intervention afin de consolider les centralités périphériques émergentes, ces dernières sont loin de correspondre à la figure désirée des centralités « d'intégration urbaine ». L'accès à la ville qui se construit dans ces espaces est partiel et profondément médiatisé par la dimension marchande. Les pratiques spatiales de ces lieux ainsi que la recomposition de la micro-ségrégation résidentielle dans les périphéries sont profondément méconnues des planificateurs et des décideurs, alors que ces dynamiques redessinent les formes d'intégration et d'exclusion à la ville générées par les centralités et constituent à ce titre des enjeux forts pour la promotion de l'équité territoriale.

Au vu de l'ensemble de ces résultats, il nous paraît important de nous interroger sur les raisons de cet écart entre les discours initiaux sur l'équité territoriale, importés, et la faible capacité opérationnelle du District pour bâtir une ville où l'équité territoriale soit, si ce n'est une réalité, tout du moins un principe vers la réalisation duquel tendrait effectivement l'aménagement urbain. Il est d'ailleurs possible d'interpréter l'évolution sémantique de la notion d'équité dans le POT comme une revue à la baisse des discours et des objectifs pour les adapter aux réalités urbaines.

Cette situation n'est pas liée à l'évolution politique des équipes municipales et à un désintérêt pour le social. En effet, depuis 2004, les maires qui gouvernent la ville, appartenant au principal parti de gauche, le Pôle Démocratique Alternatif, ont multiplié les investissements sociaux dans les domaines éducatifs et sanitaires. Mais cette action en est restée à un niveau strictement sectoriel, en répondant principalement à des objectifs d'équité sociale : les équipements collectifs qui ont été construits dans ce cadre ne sont que faiblement insérés dans leur contexte urbain et restent peu structurants, sans relation entre eux ni avec le projet urbain global. En terme d'équité territoriale, c'est la mise en service en 2000 par le maire Enrique Peñalosa du système de transport de masse Transmilenio, complété par des bus de rabattement gratuits dans les périphéries, qui a eu le plus d'impact. Néanmoins, les terminaux de Transmilenio n'ont pas été articulés à la planification intégrale des centralités périphériques et ont été déconnectés du modèle territorial.

Ainsi, si le Transmilenio est pensé par les analystes internationaux comme le pilier du "modèle Bogotá", force est de constater qu'à la différence des autres villes-modèles que sont Curitiba et

Barcelone, qui ont toutes deux inspiré les planificateurs bogotains, la dimension territoriale et son articulation à des objectifs sociaux restent les impensées des politiques urbaines bogotaines. Les réussites de ces dernières reposent sur les transformations de la mobilité, des espaces publics et de la sécurité urbaine : des éléments avant tout essentiels à la compétitivité urbaine dans le sens où il s'agit de générer une qualité de vie agréable, attractive pour les investissements privés. Il est évident que ces transformations améliorent de manière indirecte l'équité sociale et territoriale dans le sens où les citadins pauvres des périphéries urbaines peuvent se déplacer plus rapidement en étant plus en sécurité. Mais elles n'ont aucun impact sur la structure territoriale sur laquelle veut agir le POT, pourtant formulé sous le même mandat municipal. La conception de Peñalosa selon laquelle l'intégration sociale et territoriale des groupes marginaux doit être assurée par l'égal accès de tous aux espaces publics présente de ce point de vue une conception très limitée de l'équité territoriale : une conception qui justifie toutes les autres inégalités socio-spatiales induites par la structuration de la ville autour de l'opposition entre le centre métropolitain et les périphéries urbaines.

Tout au long de cette recherche, nous avons identifié des obstacles à la réalisation des objectifs d'équité du modèle territorial, à différents niveaux. Nous avons relevé des difficultés d'ordre technique : faiblesse de la réflexion territoriale des décideurs, incohérences dans les processus et les temporalités de la planification, manque de coordination inter-institutionnelle, territorialisation de l'action publique à peine ébauchée. Mais, *in fine*, si les instruments de planification ont été renouvelés grâce à la refonte de l'appareil législatif et à l'adoption du projet urbain, le modèle d'action publique reste trop faiblement opérationnel. Bien que profondément transformé avec par exemple la création des entreprises commerciales du District (création de la ERU, Metrovivienda, Transmilenio, etc), il a été conçu avant tout pour faciliter et orienter les investissements privés, des investissements dont on a vu qu'ils peuvent toucher les classes moyennes basses et certaines franges des classes populaires, mais en aucun les catégories sociales les plus démunies qui sont prioritaires au regard de l'équité. Dans une ville si inégalitaire, où les intérêts privés sont si puissants dans le marché urbain (marchés immobilier et des contrats publics), ce type de modèle d'action publique favorise les pratiques de trafics d'influence et de corruption. A l'heure où nous terminons ce travail, le maire de Bogotá, Samuel Moreno a été suspendu pour trois mois par le Procureur Général de la République, à titre de mesure de précaution avant l'audience disciplinaire dont il fera l'objet dans le cadre du scandale dit du « Carrousel des contrats du District[254] » : un scandale au sujet du contrat pour la construction de la troisième phase du Transmilenio qui a déjà envoyé en prison plusieurs fonctionnaires de haut

254Voir note n°119.

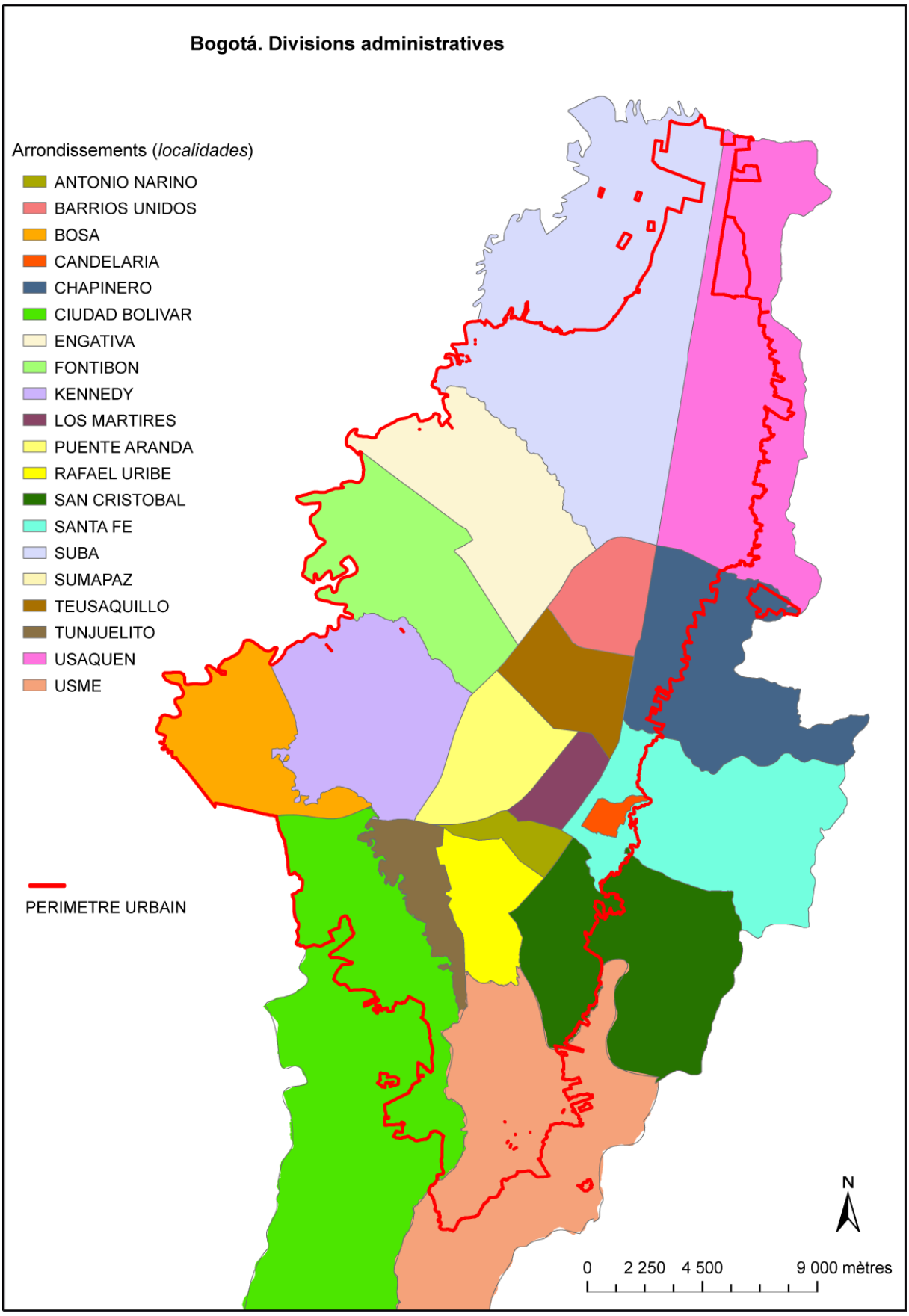
niveau de son administration (*El Espectador*, « La suspensión del alcalde Moreno », 3 mai 2011). Loin d'être un fait isolé, conjoncturel, cette situation est à notre avis profondément révélatrice des dysfonctionnements de l'action publique en Colombie en général, qui touchent aussi la capitale.

En conclusion, l'absence de réalisation du modèle territorial du POT est le symptôme d'une contradiction fondamentale au cœur même du modèle de société : un projet urbain prônant un "Etat régulateur" ne peut être mis en œuvre dans le cadre d'un modèle d'action publique bâti pour un "Etat facilitateur". Si l'articulation des objectifs de compétitivité urbaine et d'équité territoriale est difficile dans toutes les villes, elle s'avère impossible dans une telle situation.

De même, l'opposition entre des centralités de lieux qui garantiraient l'équité territoriale et des centralités de flux qui renforceraient la compétitivité urbaine n'apparaît pas suffisamment fondée. Comment classer à partir de telles catégories le centre de Bogotá ou bien les nouveaux secteurs centraux des espaces périphériques qui reçoivent des flux d'investissements directs étrangers et n'offrent qu'un accès à la ville limité? Il nous semble plus pertinent pour les urbanistes de penser les centralités dans leur complexité territoriale interne afin d'appuyer les dynamiques d'intégration et d'atténuer les dynamiques d'exclusion qu'elles engendrent, selon des modalités diverses pour les différents groupes sociaux.

Dès lors, deux grandes perspectives de recherche se dégagent de ce travail. D'une part, l'étude du processus de territorialisation de l'action publique et de ses impacts sur les formes de justice sociale et spatiale qui se construisent dans les villes doit être approfondie dans le cadre d'approches comparatives, une méthodologie que nous n'avons pas pu mettre en œuvre ici. D'autre part, des recherches renouvelées sur les centralités urbaines devraient avoir comme enjeu de les penser non pas pour elles-mêmes mais pour ce qu'elles signifient pour les citadins qui les habitent, et comme insérées dans leur contexte urbain. Dans cette perspective, il serait important de préciser les recompositions de la centralité urbaine dans les périphéries des grandes métropoles latino-américaines et du Sud en général, qui restent encore mal connues. La production des espaces ainsi que les constructions territoriales qui en découlent sont bouleversées par le choc généré par la pénétration des logiques de la mondialisation dans des espaces jusqu'à il y a peu marqués par la pauvreté urbaine. L'arrivée de nouvelles activités fait émerger des organisations spatiales complexes et profondément différenciées qu'il s'agit d'analyser au moyen des outils et concepts de la géographie urbaine. Plusieurs entrées peuvent être retenues dans cette optique : les processus de production des périphéries en tant qu'espaces économiques ; la construction sociale des territoires à partir des formes d'appropriation et des pratiques citadines ; la question du rapport des autorités à ces espaces et de leur gestion.

ANNEXE : CARTE ADMINISTRATIVE DE BOGOTÁ



SOURCES

I. DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET JURIDIQUES

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1975), *Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá - PIDUZOB*. Bogotá.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – FONADE (1988), *Plan Zonal operativo para el centro de Bogotá*. Bogotá.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ – PNUD (1994), *Plan Estratégico Bogotá 2000: pacto para una ciudad competitiva con equidad*. Bogotá.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1998), *Por la Bogotá que queremos,* Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fé de Bogotá D.C. Bogotá (1998-2001).

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2000), *Plan de Ordenamiento de Santa Fé de Bogotá, Decreto Distrital 619 de 2000*, Documento Técnico de Soporte.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2001), *Bogotá para vivir todos del mismo lado*, Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fé de Bogotá D.C. Bogotá (2001-2003).

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004), *Bogotá sin indiferencia*, Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fé de Bogotá D.C. Bogotá (2004-2008).

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004), *Plan de Ordenamiento de Santa Fé de Bogotá, Decreto distrital 190* (compilación de los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003).

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2008), *Bogotá positiva : para vivir mejor*, Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2008-2012.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, (2010), *Decreto 101 de 2010,* « Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades, se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones ».

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL & ECONOMISTAS URBANOS ASOCIADOS LTDA (2006), *Diagnóstico y*

tendencias del mercado inmobiliario en el centro de Bogotá.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE (2003), *Matriz origen-destino de transporte público colectivo en Bogotá D.C.*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE (2006), *Encuesta de movilidad urbana, presentación de los resultados,* février 2006.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN, OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN, GRUPO DE ESTADÍSTICA (2009), *Caracterización sector educativo Año 2009*.

ALCALDÍA DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA (2007), *Inversión y Desarrollo de Bogotá, D.C.*, n°1.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, *Gestión social integral*, 27 mars 2009, document interne de travail.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, *Construyendo la ciudad de derechos*, juin 2009, document interne de travail.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2006), *Región Central de Colombia*, *Memorias y algunas reflexions sobre el proceso de integración.*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2006), *Las Operaciones Estratégicas y las Centralidades Urbanas del POT de Bogotá*, Producto 3, Contrato interadministrativo de cooperación entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Universidad Nacional de Colombia.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN / UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2007), *Las Operaciones Estratégicas y las Centralidades Urbanas del POT de Bogotá*, Operación Estratégica Suba, Contrato interadministrativo de cooperación entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá : diciembre 2007.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2007), *Decreto 492 de 2007*, « Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo » y *Documento Técnico de Soporte*.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2007), *Decreto 252 de 2007*, « Por medio del cual se adopta la Operación Estratégica

Nuevo Usme - Eje de integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme » y *Documento Técnico de Soporte*.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN TERRITORIAL (2009), *Diagnóstico Revisión POT*, 5 mai 2009, documento interno de trabajo.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010), *Diagnóstico de Ciudad. Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. La construcción de un territorio más competitivo : equidad, productividad y sostenibilidad*.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010), *Decreto 043 de 2010*, « Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y se dictan otras disposiciones » y Documento Técnico de Soporte.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010), *Expediente Distrital. Un instrumento para hacer seguimiento y evaluación a la planificación del territorio. Indicadores para la planificación urbana rural. Insumos para el sistema de información para la la planificación urbana – rural del Distrito Capital. Línea base Versión 1.1,* Segunda revisión del POT, Modificación excepcional.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010), « Análisis espacial del mercado laboral en Bogotá », *Bogotá. Ciudad de estadísticas*, Boletín n°12.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN DE LA INVERSIÓN (2010), *Proyecto de Presupuesto 2011, Bogotá Distrito Capital,* Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI, octobre 2010.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011), *Proyecto de Acuerdo « Por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá ».*

ARCHIVO DE BOGOTÁ (2003), *Memoria y Transparencia*, Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá.

BANCO CENTRAL HIPOTECARIO (1977) *Bogotá, Programa de Renovación Urbana,* Bogotá.

BANCO CENTRAL HIPOTECARIO (1986) *Plan de renovación urbana de Nueva Santafé,* Bogotá

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (1997). *Plan de acción para una Bogotá competitiva, Fuerza Capital en marcha*, Bogotá.

CASTILLO, C. (2000) *Cuadernos del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. POT. Operaciones.* Bogotá : Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

CID-UNAL (1969), *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D.E.*, Bogotá : Ed. Andes.

COMITÉ INTERGREMIAL DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA (2009), *Diagnóstico y Recomendaciones para la Revisión al POT de Bogotá*, juin 2009.

CONGRESO DE COLOMBIA (1997), *Ley 388 de 1997* (julio 18), « por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones ».

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007), *Documento CONPES n°3471*, *Garantía de la Nación a Bogotá D.C. para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de US$ 10 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente la primera fase del programa multifase de revitalización del centro de Bogotá*, Bogotá : 14 de mayo de 2007.

CONSEJO REGIONAL DE COMPETITTIVIDAD BOGOTÁ-CUNDINAMARCA (2003), *Bogotá-Cundinamarca, hacia una región competitiva,* Bases del plan regional de competitividad 2004-2014. Bogotá : Documento inédito.

CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2010), *Hacia la construcción colectiva de un modelo de ciudad incluyente. Desde un enfoque de derechos con perspectiva poblacional y de género*, Serie Documentos Consejo Territorial de Planeación Distrital, Bogotá.

CORPORACIÓN CENTRO REGIONAL DE POBLACIÓN, BANCO MUNDIAL – BIRF (1979/80), *Bogotá City Study*, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1974), *Ciudades dentro de la ciudad. La política urbana y el plan de desarrollo en Colombia*, Bogotá : Tercer Mundo, 121p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1995), *Ciudades y ciudadanía. La Política Urbana de El Salto Social*, Documento CONPES 2808, Bogotá : MINDESARROLLO-DNP:UPRU, septiembre 20 de 1995.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (1998). *Indicadores de competitividad y su aplicabilidad en Bogotá*, Bogotá.

DESARROLLO A ESCALA HUMANA LTDA. / IDU (2002), *Recensement de la population, diagnostic socioéconomique et conception du plan de gestion sociale pour les unités sociales situées sur les terrains destinés à la construction de l'Avenue Comuneros (10è Avenue - Avenue Circunvalar).*

EMPRESA DE RENOVACION URBANA (2007), *Proyecto San Victorino Centro comercial de cielos abiertos y centro de servicios logisticos, manzana 3, 10 y 22. Actualizacion y ajuste del Censo Socio-economico de San Victorino,* Contrato 007 de 2007, Informe final.

JICA-CHODAI CO. Ltd., (1996), *Estudio del Plan Maestro del Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá en la República de Colombia*, Bogotá : IDU.

LLEWELYN-DAVIES, WEEKS, FORESTIER-WALKER & BAR (1974), *Plan de estructura para*

Bogotá. Fase 2, República de Colombia, BIRF & PNUD, Bogotá : Italgraf.

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, UNCRD & UNDESA (2005), *De las ciudades a las regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá-Cundinamarca*, Bogotá : Mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca / United Nations Center for Regional Development (UNCRD).

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2007), *Decreto 4260 de 2007*, « Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007 », Artículo 1, Macroproyectos de Interés Social Nacional.

MOLINA, H. (1992), *Estructuras y tendencias de crecimiento*, Misión Bogotá Siglo XXI, Bogotá, Non publié.

MOLINA, H. (1999), *Distribución de la Actividad Económica,* Bogotá : DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL, Plano escala 1:40.000.

MONITOR COMPANY (1997), *Estudio de competitividad para Bogotá*, Bogotá : Fuerza Capital / Cámara de Comercio de Bogotá.

PEÑALOSA LONDOÑO, E. (2003), *Ciudad, igualdad y bienestar*.

SALDÍAS BARRENECHE, C. & PARDO LÓPEZ D.F. (non daté), *Continuidad de las políticas públicas en Bogotá : el caso de las finanzas públicas*, documento de circulación restringida.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS (2009), *Formulación de las directrices de la primera fase de la operación estratégica y el plan zonal de la operación estratégica anillo de innovación (centralidad Salitre Zona - Industrial), Síntesis diagnósitica: Versión preliminar para discusión,* contrato Interadministrativo No. 503 de 2008, Secretaría Distrital de Planeación/Universidad Nacional de Colombia.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, CENTRO INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (2009), *Elaborar el diagnóstico económico, urbanístico y de gestión del suelo para la operación estratégica centralidad Corabastos. Documento de diagnóstico*, contrato Interadministrativo No. 509 de 2008, Secretaría Distrital de Planeación/Universidad Nacional de Colombia.

VEEDURÍA CIUDADANA PARA EL CENTRO DE BOGOTÁ (2009), *Encuesta de conocimiento, percepción y satisfacción ciudadana para residentes en viviendas del álea de intervención del Plan Centro. Análisis de resultados*.

II. SOURCES STATISTIQUES

DANE (1993), *Censo General de Colombia*.

DANE (2003), *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*.

DANE (2005), *Censo General de Colombia*.

DANE/SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE (2005), *Encuesta de Movilidad Urbana*, Convenio de cooperación n°121 de 2004, DANE – FONDANE – FONDAT – Secretaría de Tránsito y Transporte.

DANE (2007), *Encuesta de Calidad de Vida – Bogotá.* .

III. ENTRETIENS

Numéro de l'entretien	Nom	Institution et fonction	Date de l'entretien
Chercheurs, universitaires			
1	José Salazar	Professeur au Département d'architecture et d'urbanisme, Université Nationale de Colombie	28/03/08
2	Humberto Molina	Professeur d'économie urbaine, Pontifica Universidad Javeriana	04/05/08
3	José Miguel Alba	Professeur assistant au Département d'architecture et d'urbanisme, Université Nationale de Colombie	15/05/07
4	Oscar Alfonso	Professeur au Département d'économie, Universidad Externado de Colombia	02/05/07
5	Maria Mercedes Maldonado	Avocate, Professeur à l'Institut d'Etudes Urbaines, Université Nationale de Colombie	10/09/08
6	Adriana Parias	Economiste, Professeur à l'Institut d'Etudes Urbaines, Université Nationale de Colombie	05/04/08
7	Mauricio Ardila Echeverry	Economiste, Consultant indépendant et Professeur, Université Tadeo Lozano	16/09/08
8	Samuel Jaramillo	Economiste, Professeur Université des Andes	28/04/07
9	Juan Carlos del Castillo	Professeur au Département d'architecture et d'urbanisme, Université Nationale de Colombie	29/04/07
District Capital de Bogotá			
10	Carmenza Saldías	Ex-directrice du Département Administratif de Planification du District (DAPD)	29/07/08
11	Tatiana Plazas	Consultante, Direction des Opérations Stratégiques, Secrétariat de Planification du District.	26/04/07
12	Jhon Espitia	Fonctionnaire, Bureau de la Planification Secretariat de l'Educacion du District	06/12/10
13	Edwin Gomez	Fonctionnaire, Direction des Plans Directeurs et Complémentaires, Secrétariat de Planification du District	12/12/10
14	Ximena Lopez	Fonctionnaire, Direction des Plans Directeurs et Complémentaires, Secrétariat de Planification du District	07/07/09

15	Fernando Zuluaga	Conseiller de Fontibón et Président du Conseil Territorial de Planification	16/07/09
16	Lucy Molano	Fonctionnaire de l'Institut de Développement Urbain	09/10/08
17	Carolina Caycedo	Fonctionnaire de l'Entreprise de Rénovation Urbaine	25/10/08
18	Juan Francisco Rodriguez Vitta	Consultant indépendant et ex-Directeur des Opérations Stratégiques, Secrétariat de Planification du District	22/04/09
19	Carlos Vicente de Roux	Conseiller de Bogotá	16/12/08
20	Francesco Ambrosi	Gérant de Metrovivienda	08/12/08
21	Edwin Castelblanco	Expert pour le suivi de l'opération stratégique du Plan centre	05/02/09
22	Ivan Ortiz	Fonctionnaire de Metrovienda	08/05/09
23	Edgar Bueno	Fonctionnaire de l'Entreprise de Rénovation Urbaine	01/07/09
24	Gabriel Suarez	Coordinateur des consultants de la révision du POT 2009	06/07/09
25	Gustavo Ramirez	Responsable de la révision du POT 2009, Secrétariat de Planification du District	08/07/09
26	Marta Bernal	Ex-fonctionnaire de la Direction des Plans Complémentaires, Secrétariat de Planification du District	14/07/09
27	Victor Manuel Rodriguez	Directeur du service "Culture de l'Habitat", Secrétariat du District à l'Habitat	15/07/09
28	Ana Maria Garcia	Conseillère élue d'Usaquén et Présidente du Conseil Territorial de Planification	05/08/08
29	Farlay Rojas	Directeur de la Gestion Intégrale Locale, Secrétariat à l'Intégration Sociale	24/07/09
30	Patricia Torres	Architecte chargée de la conception des CADE, Secrétariat Général du District	06/12/10
31	Angelica Suaza	Fonctionnaire, Centre Habitat Usme	22/02/09
32	Doris Patricia Noy	Fonctionnaire de l'Entreprise de Rénovation Urbaine, ex-directrice de Rénovation Urbaine du Secrétariat de Planification du District	22/10/08
33	Augusto Hernandez	Gérant, entreprise Transmilenio	12/02/09
34	Luz Marina Rozo	Conseillère de la Directrice adjointe du Secrétariat à l'Intégration Sociale	27/07/09
35	Ingrid Galvis	Fonctionnaire, Direction des Affaires Locales, Secrétariat de Gouvernement du District	25/11/10
36	Andrés Fernando Agudelo	Directeur de la programmation des investissements, Secrétariat de Planification	19/11/10
Autres entités de l'État			
37	Roger Matiz	Fonctionnaire à la Direction de l'habitat, Gouvernement du Cundinamarca	20/04/09
38	Gabriel Machado	Secrétaire de la Planification de Soacha	12/08/09
39	José Salazar	Expert auprès de la Direction des Macroprojets du Ministère du Logement et de l'Environnement	29/04/09

40	German Bernal	Expert auprès des services de planification de l'association de communes « Sabana Occidente »	17/09/09
Secteur privé			
41	Marcela Romero	Directrice du service des relations avec la communauté, Carrefour Colombia	24/02/09
42	Isabel Cristina Rojas Marulanda	Directrice de l'expansion, Carrefour Colombia	24/02/09
43	William Paredes	Directeur National de la Sécurité, Carrefour Colombia	13/03/09
44	Victor Rincon	Architecte du centre commercial Santa Fé	26/03/09
45	Rafael Montano Monroy	Directeur comercial et du marketing du centre commercial Plaza de Las Americas	18/06/07
46	Plinio Bernal	Vice-président de Gestion Civique et Sociale de la Chambre de Commerce de Bogotá	21/07/09
47	Luis Eduardo Paez	Responsable du service Planification de l'entreprise de promotion et construction immobilière Ospinas	22/07/09
48	Miguel Téllez	Consultant indépendant pour le District et pour des entreprises de la construction	30/07/09
49	Margarita Toro	Gérante de l'association des commerçants du Nord de Bogotá, FENALCO Nord	05/08/08
50	María Victoria Restrepo	Chargée de projet au sein de l'entreprise de promotion et construction imobilière Constructora Bolívar	30/07/09
51	Eduardo E. Duran	Administrateur du centre commercial Milenio Plaza	15/04/09
52	Leonardo Buitrago Bustramante	Superviseur général du centre commercial Centro Suba	20/03/09
53	Clemencia Ibañez	Chargée de mission Urbe Capital, promoteur du Centre commercial San Victorino	16/11/08
54	Andres Martinez	Chargé de mission, Lonja de Propiedad Raiz de Bogotá	07/05/07
55		Gérents centre commercial Subazar	20/03/09
56	Walter Duque	Représentant des commerçants de San Victorino et propriétaire de nombreux locaux commerciaux	24/08/09
57	Elias Cano	Chargé de mission, gérence du Centre commercial San Victorino	26/08/09
58	José Gavilan	Commerçant (grossiste de matériau de construction), quartier Japon de Suba	20/08/09
59		Commerçant (quincaillerie familiale), centre de Suba	03/08/09
60	Alvaro Sarmiento	Commerçant (électroménager), quartier de Patio Bonito	28/08/09
61		Commerçant (boutique de cosmétiques), Patio Bonito	28/08/09
62		Commerçant (boutique de sacs et accessoires), Patio Bonito	28/08/09

63		Employée d'une boutique de vêtements, Patio Bonito	22/08/09
64		Commerçante (quincaillerie familiale), Portal Nord	07/05/09
65		Commerçante (cafeteria), Portal Nord	06/05/09
66		Commerçant (épicerie), Portal Nord	06/05/09
Organisations sociales			
67	Emma Sanchez	Repésentante de la Fondation CORPOPATRIMONIO	13/10/08
68	René Peña	Représentant de l'association de résidents de Fontibón "Aerovecindades"	09/07/09
69	Jaime Rodríguez Azuero	Conseil Territorial de Planification et Sociedad de Mejoras de Bogotá	25/07/08
70	Felipe Orduña	Ex-président de la JAC de Las Cruces	13/11/08
71	Humberto Medellin	Directeur de l'association écologiste Cabildo Verde de Soacha	06/08/09
72	Flora Alba La Vaad	Presidente JAC de Las Cruces	20/11/08
73	Maria Isa Aura	Presidente de la JAC Villas del Dorado Norte, Engativá.	03/07/09
74	Jorge Gomez	Leader de l'association de résidents « Plan Interlocal du Centre »	11/10/08
75	Alejandro Prince	Membre de la JAC de La Candelaria	04/11/08
76	Juan Miguel Barajas	Président de la JAC El Rincón de Suba	04/08/09
77	Javier Rodriguez et Magdalena Cortes	Présidents de la JAC Gaitana	06/08/09
78	Julieta Jimenez	Présidente de la JAC Compartir de Suba	06/08/09
79	Rosaldelia Jurado	Fondation Funrepaz (Suba)	11/08/09
80	Benancio Moreno	Membre de la JAC Japón de Suba	28/07/09
81	Manuel Diaz	Fondateur du quartier Patio Bonito, membre actif du journal communautaire *El Guache*.	26/07/09
82	Claudia Yopasa	Directrice du Centre San Patricio (Suba)	20/08/09
83	José Ruiz	Membre de la JAC de Suba centro et de l'organisation des commerçants du centre de Suba	12/08/09
84	José Lopez	Président de la JAC Códito	31/07/09
Citadins-citoyens			
85	Enrique Peñalosa	Ex-maire de Bogotá	14/05/07
86	Humberto Valencia	Habitant du quartier Santa Barbara	04/10/08
87	Alvaro Quijano	Habitant du quartier Santa Maria (Suba)	12/07/09
88	Mario	Habitant du quartier El Rincón de Suba	15/07/09
89	Doña Miriam	Habitant du quartier El Rincón de Suba	27/08/09
90	Doña Luisa	Habitante du quartier Patio Bonito 1ère étape	05/08/09
91	Humberto Uribe	Habitant du quartier El Tintal	29/07/09
92	Sonia Estacio	Habitante du quartier El Tintal	11/07/09

IV. ASSISTANCE À DES RÉUNIONS

Réunions publiques	
Forum. *La société civile et le Plan de Développement de Bogotá 2008-2012* Lieu : Pontificia Universidad Javeriana. Organisateurs : Projet Bogotá Cómo Vamos, Rapport sur le Développement Humain de Bogotá, CTPD, Table-ronde pour le Droit à la Ville et autres organisations sociale.	31/07/08
Forum public. *Bogotá : Alternatives au modèle de ville. A propos de la révision du POT.* Lieu : Université Nationale de Colombie Organisateurs : Université Nationale de Colombie, SDP, CTPD, CINEP et organisations sociales.	14 et 15/08/08
Séminaire public. *Réflexions à propos de la révision du POT.* Lieu : Université Nationale de Colombie Organisateurs : CTPD, Université Nationale de Colombie.	mars et avril 2009
Forum public. *Propositions citoyennes pour l'aménagement territorial de Bogotá D.C.* Université Nationale de Colombie Organisateurs : Université Nationale de Colombie, SDP, CTPD.	29/05/09
Audience Publique Opération Aéroport à Engativá. Organisateurs : Contraloría General de la República, Mairie d'Engativá, Ministère des Transports, Direction de l'Aéronautique, District de Bogotá.	19/06/09 (matin)
Audience Publique Opération Aéroport à Fontibón. Organisateurs : Contraloría General de la República, Mairie d'Engativá, Ministère des Transports, Direction de l'Aéronautique, District de Bogotá.	19/06/09 (après-midi)
Réunion sur le thème de l'opération Aéroport à Fontibón. Lieu : Salon Communal San Pablo – Fontibón. Organisateurs : Direction de l'Aéronautique.	09/07/09
Audience Publique Plan Centre. Organisateurs : District de Bogotá.	29/08/09
Réunions en cercle restreint	
Réunions du groupe de travail paroissial Las Cruces. Lieu : maison curiale de Las Cruces	01/11/08
Table-ronde Aéroport. Lieu : mairie d'arrondissement d'Engativá Organisateurs : Contraloría General de la República, SDP, mairie d'arrondissement d'Engativá, District de Bogotá.	30/06/09
Commission Intersectorielle des Opérations Stratégiques. Réunion interne. Secrétariat de Planification du District	10/07/09
Présentation de présentation à la SDP du Macroprojet Urbain – Régional Aéroport. Réunion interne. Secrétariat de Planification du District	20/07/09
Réunion SDP/mairie de Fontibón/organisations sociales sur le thème de l'aéroport. Lieu : JAL de Fontibón	19/10/11
Réunion CTPD / consultants de la mairie de Fontibón sur le thème de l'aéroport. Lieu : CTPD	20/01/11

V. QUESTIONNAIRE

Nous reproduisons ci-dessous le questionnaire utilisé dans le cadre de l'enquête sur les pratiques et représentations spatiales des centralités périphériques (chapitre 7). Ce questionnaire possède des variantes, en fonction des trois zones d'étude sélectionnées : Nord, Suba-Pueblo et Patio Bonito-Tintal.

1. Identificación (*Identification)*

- Hombre o mujer

Homme ou femme

- 18-25 años: 25-60 años: + de 60:

18-25 ans 25-60 ans + de 60

- ¿Con quién comparte su casa?

Avec qui partagez-vous votre logement?

- ¿Número de alcobas en su casa?

Combien y a-t-il de chambres dans votre logement?

- ¿Cuál(es) es (son) su(s) actividad(es), principal y secundaria(s)?

Quelle(s) est (sont) votre (vos) activité(s) principale et secondaire(s)?

- ¿Cuál(es) es (son) la(s) actividad(es) de las demás personas con quien vive?

Quelle(s) sont les activités des personnes avec qui vous vivez?

- ¿Tiene hijos en edad escolar o universitaria?

Avez-vous des enfants scolarisés ou bien à l'université?

- ¿En qué barrio vive?

Dans quel quartier vivez-vous?

- ¿Desde cuándo vive en este barrio?

Depuis quand vivez-vous dans ce quartier?

- ¿ Cuál es su estrato?

Quelle est votre strate?

- ¿Vive en conjunto residencial cerrado?

Vivez-vous dans un ensemble résidentiel fermé?

- ¿Es propietario, arrendatario, otro?

Etes-vous propriétaire, locataire, autre?

2. Prácticas de movilidad en la ciudad (*Pratiques de mobilité dans la ville*)

- ¿Posee un cicla, un carro?

Possédez-vous un vélo, une voiture?

- ¿ Cuál es su modo de transporte más usual?

Quel est votre mode de transport le plus courant?

- ¿ Cuál es su modo de transporte secundario?

Quel est votre mode de transport secondaire?

- Si las realiza, ¿Donde realizan estas actividades, usted y las personas con quien vive?

Si vous réalisez ces activités, dans quel lieu les réalisez-vous, vous et les personnes avec qui vous vivez?

Actividades *Activités*	Usted *Vous*	Por qué en este lugar? *Pourquoi dans ce lieu?*	Familiares *Familiers*	Por qué en este lugar? *Pourquoi dans ce lieu?*
Actividad principal (trabajo o estudio) *Activité principale (travail ou études)*				
Actividad secundaria *Activité secondaire*				
Mercado *Marché alimentaire*				
Compras de ropa *Achats de vêtements*				
Compras específicas *Achats spécifiques*				
Vitrinear *Lèche-vitrine*				
Tomar transporte *Prendre le bus ou autre mode de transport*				
Reunión de negocios *Réunion d'affaires*				
Encuentro familiar o con amigos *Rencontre avec amis ou familiers*				
Almuerzo *Déjeuner*				
Café, helado *Café, glace*				

Salir por la noche *Sorties nocturnes*				
Reunión con organizaciones sociales, sindicales, políticas o religiosas *Réunion avec des organisations sociales, syndicales, politiques ou religieuses*				
Citas médicas *Rendez-vous médicaux*				
Trámites administrativos, bancos *Démarches administratives, banques*				
Actividad deportiva *Activités sportives*				
Actividad cultural *Activités culturelles*				
Diversión, juegos *Divertissement, jeux*				
Paseo *Promenade*				
Estudiar *Etudes*				
Otros lugares que visite frecuentemente en Bogotá *Autres lieux que vous fréquentez régulièrement à Bogotá*				

- Dentro de todos estos lugares, ¿Hay alguno(s) que podría calificar como central(es) para usted? (nombre, ubicación exacta)

  Central = porque tiene una particular importancia, porque es familiar, porque es donde se pasan muchas cosas que son importantes para usted, porque sabe que puede encontrar muchas cosas o gente allá, porque se siente un poco como en su casa.

  Y a-t-il un lieu que vous pourriez qualifier de central pour vous, dans l'ensemble des lieux que vous avez cités? (nom et localisation exacte)

  Central = parce qu'il a une importance particulière pour vous, parce que c'est un lieu bien connu, parce que c'est là où les choses qui sont importantes pour vous se passent, parce que vous savez que vous pouvez y trouver beaucoup de choses ou y retrouver des gens, parce que vous vous y sentez un peu comme à la maison.

  Explica porque.

Expliquez pourquoi.

- ¿Con que frecuencia visita este(os) lugar(es)? ¿Entre semana o los fines de semana?

Avec quelle fréquence vous rendez-vous dans ce lieu? En semaine ou les fins de semaine?

- ¿En qué modo de transporte llega a este lugar?

Par quel moyen de transport y arrivez-vous?

- Si este lugar no es su barrio, ¿Podría explicar que es su barrio para usted, que le ofrece, que encuentra allí?

Si ce lieu est différent de votre quartier, pourriez-vous expliquez ce qu'est votre quartier pour vous, ce qu'il vous offre, ce que vous y trouvez?

- ¿Dónde ha vivido antes?

Où avez-vous vécu auparant?

Barrio o ciudad *Quartier ou ville*	¿Con quien vivía? *Avec qui viviez-vous?*	¿Propietario o arrendatario? *Propriétaire ou locataire?*	¿Cuál plaza de mercado solía frecuentar? *A quel marché alliez-vous?*	¿Cuál punto de encuentro solía tener con amigos, familiares? *Où vous réunissiez-vous avec vos amis et familiers?*

- ¿Sigue teniendo relaciones con los lugares donde ha vivido antes o los que frecuentaba en seguido? Explique (viajes frecuentes, familiares que siguen vivendo allí…)

Avez-vous gardé des liens avec les lieux où vous avez vécu auparavant ou que vous aviez l'habitude de fréquenter. Expliquez (voyages fréquents, familiers qui y vivent toujours...)

3. Prácticas y representaciones de las zonas de estudios (P*ratiques et représentations des zones d'étude*)

- Para usted, ¿Suba tiene un centro? ¿Cuál? ¿Dónde? ¿En qué aspectos este centro es importante para su vida y para la localidad?

Pour vous Suba a un centre? Lequel? Où? En quoi ce centre est important dans votre vie et pour l 'arrondissement de Suba?

Ou bien :

Para usted, ¿Kennedy tiene un centro? ¿Cuál? ¿Dónde? ¿En qué aspectos este centro es importante para su vida y para la vida de la localidad? ¿Patio Bonito y el Tintal tienen un centro también? ¿Dónde?

Pour vous Kennedy a un centre? Lequel? Où? En quoi ce centre est important dans votre vie et pour l 'arrondissement de Kennedy? Les secteurs de Patio Bonito et Tintal ont aussi un centre? Où?

Ou bien :

Para usted, ¿El sector entre el portal del Norte de Transmilenio y la calle 200 a lo largo de la Autopista constituye un centro urbano? ¿Cómo llamaría este sector?

Pour vous, le secteur compris entre le terminal de Transmilenio du Nord et la rue 200, le long de l'autoroute nord constitue un centre urbain? Comment appelleriez- vous ce secteur?

- ¿Conocía Suba/Patio Bonito-Tintal/Norte antes de sus transformaciones recientes (años 2000)?

Connaissiez-vous Suba/Patio Bonito-Tintal/Nord avant ses transformations récentes (après 2000)?

- ¿En qué se ha transformado este sector según usted? ¿Donde precisamente?

En quoi ce secteur s'est-il transformé selon vous? Où précisément?

- ¿Qué impresión le generan estos cambios urbanos?

Quelle impression vous provoque ces changements urbains?

- Tengo una lista de lugares en Suba/Patio Bonito Tintal/Norte, ¿Me podría decir si los frecuenta, lo que va a hacer allá, lo que le gusta de estos lugares y lo que no le gusta?

Je dispose d'une liste de lieux de Suba/Patio Bonito-Tintal/Nord, pourriez-vous me dire si vous les fréquentez, ce que vous allez y faire, ce que vous aimez et ce que vous n'aimez pas de ces lieux?

Lugares *Lieux*	¿Frecuenta el lugar? *Fréquentez-vous ce lieu?*	¿Qué va a hacer en este lugar? *Que faites-vous dans ce lieu?*	¿Qué le gusta de este lugar? *Qu'aimez-vous de ce lieu?*	¿Qué no le gusta de este lugar? *Qu'est-ce que vous n'aimez pas de ce lieu?*

Lugares de Suba *(Lieux de Suba)* : Parque y antiguo centro de Suba *(parc et centre ancien de Suba),* CC Plaza Imperial*,* Cruce (*Carrefour*) Avenida Ciudad de Cali – Avenida Suba, CC Centro Suba, CC Subazar, Portal (*Terminal*) de Suba de Transmilenio*,* Hospital (*Hôpital*) de Suba*,* SUPERCADE de Suba*,* Hipermercado *(Hypermarché)* Éxito, Rincón de Suba, Gaitana, Otros barrios que frecuenta en Suba *(Autres quartiers que vous fréquentez à Suba).*

Lugares de Patio Bonito-Tintal *(Lieux de Patio Bonito-Tintal)* : *A*lcaldía menor de Kennedy *(mairie d'arrondissement de Kennedy*), CC Plaza Milenio, CC Tintal, Portal (*Terminal*) de Américas de Transmilenio, Biblioteca (*Bibliothèque*) Tintal, Ley y la zona comercial colindante (*Supermarché Ley et sa zone environnante à Kennedy central*), SUPERCADE de Américas, Corabastos, Calle 38 Sur (*Rue 38 Sud*), Otros barrios que frecuenta en Patio Bonito-Tintal *(Autres quartiers que vous fréquentez à Patio Bonito-Tintal).*

Lugares de la zona Norte (*Lieux de la zone Nord*) : CC Santafé, Andenes de la autopista entre Cll 170 y Cll 183 (*Trottoirs de l'autoroute entre Rues 170 et 183*), CC Bima, Portal Norte (*Terminal Nord*) de Transmilenio, Éxito, Otros supermercados a lo largo de la autopista, *autres supermarchés le long de l'autoroute*, barrio Verbenal (*quartier Verbenal*), Otros barrios que frecuenta en el sector Norte (*Autres quartiers que vous fréquentez dans le Nord*).

- ¿Cuál de estos lugares es más importante en su vida cotidiana y porqué?

Lequel de ces lieux est le plus important dans votre vie quotidienne?

- ¿Se siente como un extraño en los nuevos lugares del sector o se siente un poco como en su casa? ¿Puede disfrutarlos de distintas maneras, incluso sin plata?

Vous sentez-vous comme un étranger dans les nouveaux lieux du secteur ou bien un peu comme chez vous? Pouvez-vous vous y rendre pour réaliser divers types d'activités, y compris des activités gratuites?

- ¿Traería a este sector familiares que no conocen a Bogotá? ¿Para ver qué en particular?

Amèneriez-vous par ici des familiers qui ne connaissent pas Bogotá? Pour voir quoi en particulier?

- ¿Las transformaciones recientes del sector (años 2000) le han permitido mejorar sus oportunidades de empleo o de estudios? ¿Cómo?

Les transformations récentes du secteur (années 2000) vous ont-elles permis d'avoir plus d'opportunités d'emploi ou d'étude? De quelle manière?

- ¿Las transformaciones recientes del sector han cambiado sus maneras de desplazarse? En caso que si, explique cómo se desplazaba antes y cómo se desplaza ahora, y si hay lugares a los cuales puede acceder más fácilmente.

Les transformations récentes du secteur (années 2000) ont-elles modifié vos manières de vous déplacer? Dans le cas positif, expliquez ce qui a changé dans vos manières de vous déplacer et s'il y a des lieux auquel vous avez plus facilement accès.

- ¿Las transformaciones recientes del sector le permiten a usted mejorar su acceso a ciertos equipamientos urbanos (salud, educación, cultura, deporte…)? ¿En qué medida?

Les transformations récentes du secteur (années 2000) vous ont-elles permis d'améliorer votre accès à certains équipements urbains (santé, éducation, culture, sport...)? Dans quelle mesure?

- Las transformaciones recientes del sector han cambiado sus maneras de comprar? En caso que si, explique las ventajas y desventajas, en comparación a cuando no existían todas las grandes tiendas en el sector.

Les transformations récentes du secteur (années 2000) ont-elles modifié vos pratiques d'achat? Dans le cas positif, expliquez les avantages et les désavantages par rapport à quand il n'y avait pas tous les grands magasins dans le secteur.

- ¿Las transformaciones recientes del sector han tenido un impacto sobre la seguridad?

Les transformations récentes du secteur ont-elles eu un impact sur la sécurité?

- ¿Los nuevos lugares del sector le ofrecen nuevos puntos de encuentro con sus familiares o amigos? ¿O sigue teniendo los mismos puntos de encuentro?

Les nouveaux lieux du secteur vous offrent-ils de nouveaux points de rencontre avec vos familiers et amis? Ou bien conservez-vous les mêmes lieux de rencontre?

- ¿Ha sabido de problemas, tensiones o conflictos entre personas o grupos en este sector?

Avez-vous entendu parler de problèmes, tensions, conflits entre des personnes ou des groupes dans ce secteur?

- ¿Usted diría que ahora tiene un apego por los nuevos lugares del sector (ej: nuevos CC y sus entornos)? ¿En qué medida? En caso que si, ¿Este apego es igual al que tiene por lugares más antiguos del sector o de su barrio?

Diriez-vous que vous avez désormais un attachement affectif pour les nouveaux lieux du secteur (ex. : les nouveaux centres commerciaux et leurs environs)? Dans quelle mesure? Dans le cas positif, cet attachement est-il identique à celui que vous avez pour des lieux plus anciens ou pour votre quartier?

- ¿Siente que los nuevos lugares del sector fueron hechos para usted y para la gente de su barrio? Explique en qué si o qué no.

Sentez-vous que les nouveaux lieux du secteur ont été faits pour vous et pour les gens de votre quartier? Expliquez dans quelle mesure.

- ¿Diría que todos estos cambios recientes del sector han modificado sus sentimientos hacia la ciudad de Bogotá en su conjunto? ¿Se siente más bogotano? Explique.

Diriez-vous que ces changements récents du secteur ont modifié vos sentiments envers la ville de Bogotá dans son ensemble? Vous sentez-vous plus bogotain(e)? Expliquez.

4. Grilla de entrevista específica para los comerciantes (*Grille d'entretien spécifique pour les commerçants*)

- ¿Siempre ha trabajado en este sector? Si no, ¿Dónde trabajaba antes y porque ha venido trabajar aca?

Avez-vous toujours travaillé dans ce secteur? Si non, où travailliez-vous auparavant et pourquoi êtes-vous venu vous installer dans le secteur?

- ¿Las transformaciones recientes del sector tuvieron un impacto sobre su actividad profesional o la de sus familiares (ingresos, impuestos, servicios domiciliarios, arriendo si local arrendado, tipo de clientela, normas)? En el caso positivo, ¿Cómo se adaptaron a éstas? (¿Guardaron las mismas actividades, la misma clientela, los mismos proveedores?)

Les transformations récentes du secteur ont-elles eu un impact sur votre activité professionnelle ou sur celle de votre famille (revenus, impôts, prix des services urbains, loyer du local commercial, clientèle, normes)? Si oui, comment vous êtez-vous adapté à ces changements (avez-vous gardé le même type d'activité, la même clientèle, les mêmes fournisseurs?)

- ¿Cómo son sus relaciones con las autoridades? ¿Han cambiado?

Comment caractériseriez-vous vos relations avec les autorités? Ont-elles évolué?

- ¿Cómo ve las tiendas de marcas del sector?

Comment percevez-vous les magasins de grande surface du secteur?

BIBLIOGRAPHIE

ACEBEDO RESTREPO, L.F. (2006), *Las industrias en el proceso de expansión de Bogotá hacia el occidente*, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, colección Punto Aparte.

ACOSTA, R. & SANTANA DÍAZ, G. (2007), *Sistema Distrital de Participación. Vision desde la sociedad civil del Distrito Capital*, Bogotá : Consejo Territorial de Planeación Distrital.

AGUILAR, A. (2002), « Las megaciudades y las periferias expandidas », *EURE*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, Vol. XXVII, (85).

ALAPE, A. (2003), *Ciudad Bolivar. La hoguera de las ilusiones*, Bogotá : editorial Planeta.

ALBA, J. (1998), *El surgimiento de la centralidades en les periferias urbanas de Santa Fé de Bogotá*, tesis de maestría en urbanismo, Bogotá : Universidad Nacional.

ALBA, J. (2000), « Las centralidades del POT de Santafé de Bogotá », *Bitácora urbano territorial*, 4 (1), pp. 29-36, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

ALONSO (1964), *Location and land use: Toward a General Theory of Land Rent*.

APRILE, J. G. (1983), *El impacto del 9 de abril sobre el centro de Bogotá*, Bogotá : Centro cultural Jorge Eliecer Gaitán.

ARDILA, G. (comp.) (2003), *Territorio y Sociedad : el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*, Bogotá : Ministerio de Medio Ambiente / Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio.

ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, traduction française J. Tricot, Paris : Vrin.

ASCHER, F. (1995), *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Odile Jacob, 234p.

BANQUE MONDIALE (2009), *Repenser la géographique économique*, Rapport sur le développement dans le monde.

BAUDRILLARD, J. (1970), *La société de consommation*, Paris : Gallimard.

BÉNICOURT, E. (2006), « Amartya Sen : une nouvelle ère pour le développement ?», in *Revue Tiers-Monde*, 2006, tome 47, n°186, pp. 433-447.

BÉNIT, C. & GERVAIS-LAMBONY, P. (2003), « La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekhuruleni) » : les "pauvres" face aux "vitrines" », in *Annales de géographie*, n°634, pp. 628-645.

BERRY, I., (2003), « La qualité de vie : une notion ambigüe? », *Revue de l'économie méridionale,* vol.

51, n°201-02, Montpellier : Centre régional de la productivité et des études économiques.

BERRY, I., DEBOULET, A. & ROULLEAU-BERGER, L. (2007), *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, Paris : éd. La Découverte.

BEUF, A. (2011), « Nuevas centralidades y acceso a la ciudad en las periferias bogotanas », in *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, n°40-1.

BONNET, J. & TOMAS, F. (1989), « Centre et périphérie : éléments d'une problématique urbaine», *Revue de géographie de Lyon*, n°64 – 1, pp. 3 – 12.

BORDREUIL, J. S. (1987), *La production de la centralité urbaine*, thèse de doctorat d'Etat de sociologie sous la direction de Raymond Ledrut, Université de Toulouse II.

BORDREUIL, J. S. (1995), « De la densité habitante aux densités mouvantes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 65, 5-14.

BORJA, J. (ed.) (1995), *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, Quito : PGU-LAC.

BORJA, J. (2003) « Ciudad y Planificación. La urbanística para las ciudades de América Latina », *in* BALBO, J., JORDÁN, R. & SIMIONI, D., *La ciudad inclusiva*, Cuadernos de la CEPAL n°88, Santiago de Chile : Naciones Unidas – CEPAL / Cooperazione Italiana.

BORJA, J. & CASTELLS, M. (1997), *Local y global : la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid : Taurus.

BORSDORF, A., BÄHR, J. & JANOSCHKA, M. (2002), « Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels in Lateinamerica im Modell der lateinamerikanischen Stadt », *Geographica Helvetica*, 57 (4): 300-310.

BOTERO, C., SALAZAR, J., &. *al.* (1998), *Bogotá-Sabana: un territorio posible*, Bogotá : CEDE Universidad de Los Andes / Cámara de Comercio Bogotá.

BOUINOT, J. (2002), *La ville compétitive. Les clés de la nouvelle gestion urbaine*. Paris : Economica.

BRET, B. (2004), « Équité territoriale », *Hypergéo* : http://www.hypergeo.eu/spip.php?article416.

BRUNNER, K. (1939), *Manual de urbanismo*, Bogotá : Ediciones del Consejo Municipal de Bogotá, 2 tomes.

BUSQUETS GRAU, J. (dir.) (1991), *Àreas de nova centralitat : New Downtowns in Barcelona,* Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 71 p.

CAPEL, H. (2005), *El modelo de Barcelona : un examen crítico*, Barcelone : Ediciones del Serbal.

CAPRON, G. (1998), « Les centres commerciaux à Buenos Aires. Les nouveaux espaces publics de la ville de la fin du XXe siècle ». *Annales de la Recherche Urbaine*, n°78 : 55-63.

CAPRON, G. (2000), « Centres commerciaux et autres lieux communs à Buenos Aires », in CAPRON, G. & MONNET J. (dir.), *L'urbanité dans les Amériques : les processus d'identification socio-spatiale*, Villes et territories, Toulouse : PUM.

CARMONA, M. (2005), « Globalización y cambios conceptualesen el desarrollo urbano » in CARMONA, M. (comp.), *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos*, Buenos Aires : Ediciones Infinito.

CARRIÓN, F. & DAMMERT, G. M. (2009), « Centro histórico de Quito: ¿patrimonio de la humanidad o del mercado? », Workshop of the Research group « E pluribus unum? Ethnic Identities in Transnational Integration Processes in the Americas ». Bielefeld, Alemania. http://works.bepress.com/fernando_carrion/309

CASTELLS, M. (1989), *The informational City : Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford : UK, Malden, MA : Blackwell.

CASTELLS, M. (2009), « The Networked City : Réseaux, espace, société », *EspacesTemps.net*, Textuel, 20.01.2009. http://espacestemps.net/document7443.html

CHALAS, Y. & DUBOIS-TAINE, G. (1998), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.

CHAMBOREDON, J. & LEMAIRE M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement ». *Revue française de sociologie*, n°1, p. 3-33.

CHOAY, F. (1965), *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris : éditions du Seuil.

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.

CHRISTALLER, W. (1933), *Central places in Southern Germany,* Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1966 pour la traduction anglaise.

CLAVAL, P. (1981), *La logique des villes*, Paris : Litec.

COING, H. (1966), *Rénovation urbaine et changement social*, Paris : Ed. ouvrières.

CORNEJO PORTUGAL, I. & BELLON CARDENAS, E (2001), « Prácticas culturales de apropiación simbólica en el centro comercial Santa Fé », *Convergencia*, Universidad Autonoma del Estado de México, n°24, pp. 67-86.

CORDOBA, V. (2005), *Marketing urbain à Bogotá : les stratégies publiques de construction et de promotion de l'image de Bogotá depuis 1995*, mémoire de maîtrise de géographie sous la co-direction de J. Bouinot et de V. Gouëset, Université de Paris I.

CORTES DÍAZ, M. E. (2005), « La anexion de los seis municipios vecinos a Bogotá en 1954 : un hecho con antecedente », *Bitácora urbano territorial*, 9 (1), pp. 122-127, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

CORTES SOLANO, R., *Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990),* inédit.

CUERVO, M. (1992), *Localización de la actividad económica, El Futuro de la Capital. Un estudio de prospectiva urbana*, Bogotá : Misión Bogotá siglo XXI.

CUERVO, M. (1995), *Genesis historica y constitucion de Bogotá como ciudad moderna*, Bogotá : Corporación SOS Colombia, Viva la ciudadanía.

CURRIE, L. (1988), *Urbanización y desarrollo : un diseño para el crecimiento metropolitano*, Bogotá : CAMACOL, 249p.

DE FORN, M. (2005), *Estrategias y territorios. Los nuevos paradigmas*, Barcelona : Ed. Diputació.

DEL CASTILLO DAZA, J. C. (2003), *Bogotá. El Tránsito a la Ciudad Moderna 1920-1950*, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 120p.

DEL CASTILLO DAZA, J. C. & SALAZAR, J. (1998), « La planeación urbana en Colombia », in GIRALDO M. & FERNÁNDEZ R. (coord.), *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y Territorio 1993-1997*, Bogotá : DNP, Financiera de Desarrollo Territorial, ACIUR, Carlos Valencia Editores, pp. 254-276.

DE MATTOS, C. (1999) « Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo », *EURE*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, vol. XXV, (76), p. 29-56.

DEVISME, L. (1998), *Actualités de la pensée d'Henri Lefebvre à propos de l'urbain. La question de la centralité*, Tours : MSV, collection Travaux des Sciences de la ville, n°1.

DEVISME, L. (2005), *La ville décentrée – Figures centrales à l'épreuve des dynamiques urbaines*, Paris : L'Harmattan.

DORIER, E. & GERVAIS-LAMBONY, P. (2007), *Vies citadines*, Paris : Belin.

DUBRESSON, A. (2005), « Métropolisation institutionnelle et spatialités économiques au Cap (Afrique du Sud) », *Revue Tiers-Monde*, n°181, janv-mars 2005, t. XLVI.

DUBRESSON, A. & JAGLIN, S. (2005), « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthodes » in ANTHEAUME, B. & GIRAUT, F., *Le territoire est mort, vive les territoires!*, Paris : IRD éditions.

DUHAU, E. & GIGLIA, A. (2007), « Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la Ciudad de México: del microcomercio al hipermercado », *EURE*, vol.33, n.98, pp. 77-95.

DULCEY, C. (2001), *La participation : stratégie institutionnelle ou vecteur de cohésion sociale ? L'expérience du POT à Bogotá*, mémoire de DEA, IFU – Université de Paris VIII.

DUQUE FRANCO I. (2008), « Planeamiento urbano en Bogotá 1994-2007. La construcción de un modelo », *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona,Vol. XII, núm. 270 (57), 1 de agosto de 2008, Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana.*

DUREAU, F. & LULLE, T. (1999), « Le développement spatial de Bogotá dans les années 90 : une difficile reconquête de sa maîtrise par les pouvoirs publics », *Revue de Géographie de*

Lyon Géocarrefour, vol 74, n°4.

DUREAU, F. (2000), « Les nouvelles échelles de la ségrégation à Bogotá », in DUREAU, F., DUPONT, V., LELIÈVRE, E., LEVY, J.P. & LULLE, T., *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris : Anthropos.

DUREAU, F. (2000), « Bogotá : une double dynamique d'expansion spatiale et de densification d'espaces déjà urbanisés », in DUREAU, F., DUPONT, V., LELIÈVRE, E., LEVY, J.P. & LULLE, T., *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, Paris : Anthropos.

DUREAU, F. & PIRON, M. (2010), « El centro de Bogotá entre 1993 y 2005 : un cambio social mucho más complejo que la sola gentrificación », présentation au IXe séminaire ACIUR, Universidad Piloto de Colombia, Bogotá : 20, 21 y 22 octobre 2010.

DUREAU, F. & SALAS VANEGAS, A. (2009), « Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá », in JARAMILLO, S. (ed), *Bogotá: desarrollo urbano en el cambio de milenio*, Quito : FLACSO Ecuador.

DURKHEIM, E. 1922, (1893), *De la division du travail social*, Paris : Alcan.

ESCALA (1991), *Ciudades dentro de la Ciudad*, Paquetes temáticos arquitectura, arte, ingeniería, 19, V.8/10, n°154-157.

FERNANDEZ GÜELL, J. M. (1997), *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona : Editorial Gustavo Gili.

FRANCO CALDERON, A. M. (2009), « El edificio escolar en la ciudad. La localizacion de los equipamientos educativos y su aporte en el desarrollo urbano y social », in *Revista Educación y Pedagogía*, vol. 21, n°54, mayo-agosto 2009.

FUJITA, KRUGMAN & VENABLES (1999), *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, Cambridge Massachusetts, MIT Press.

FUNDACION CORONA - CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ - INSTITUTO FES DE LIDERAZGO (2000), *Bogotá cómo vamos, Cambios en la calidad de la vida de la ciudad 1998-2000*, Bogotá : Casa Editorial El Tiempo, Memorias del Foro Bogotá cómo vamos 2000.

GARNIER, J.-P. (2010), *Une violence éminemment contemporaine. Essais sur la ville, la petite bourgeoisie intellectuelle et l'effacement des classes populaires*, Marseille : Agone.

GARREAU, J. (1991), *Edge City, Life on the New Frontier*, New York : Anchor Books.

GASCHET, F. et LACOUR, C. (2002), « Métropolisation, centre et centralité », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, No1, 49-72.

GERVAIS-LAMBONY, P. (2003), *Territoires citadins, Quatre villes africaines*, Paris : Belin.

GERVAIS-LAMBONY, P. & DUFAUX, F. (2009), « Justice... spatiale! », *Annales de géographie*,

n°665-666 (1-2/2009).

GIL BEUF A. (2007), « Ville durable et transport collectif : le Transmilenio à Bogotá », *Annales de Géographie*, n°657 (5/2007), Paris : Armand Colin.

GÓNGORA, A. & SUÁREZ, C. J. (2008), « Por una Bogotá sin mugre: violencia, vida y muerte en la cloaca urbana », *Universitas Humanística*, no.66, julio-diciembre de 2008 pp: 107-138, Bogotá.

GORDON, P. & RICHARDSON, H. W. (1996), « Beyond polycentricity : the dispersed metropolis – LA 1970-1990, *Journal of the American Planning Association,* vol. 62, n°3.

GOUESSET 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.

GOUESSET, V. (2005), « Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá », in GOUESSET, V., CUERVO, L. M., LULLE, T. & COING, H., *Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, Bogotá : Universidad Externado de Colombia.

GUIENNE, V. (2006), *L'injustice sociale. L'action publique en questions,* Ramonville Saint-Agne : Editions érès.

GUILLIANI, G. & SMALL, K. A. (1991) « Subcenters in the Los Angeles region », *Regional Science and Urban Economics,* vol. 21, n°2, pp. 163-182.

GUTIÉRREZ GONZÁLES, D., C., (2008), *Determinantes de la localización del empleo urbano. El caso de Bogotá DC*, Tesis de maestría de economía, asesor Isidro Hernández, Bogotá : Universidad de Los Andes.

HARVEY, D. (1973), *Social Justice and the City*, London : Edward Arnold.

HARVEY, D. (1989), « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler*, B. 71 : 3-17.

HARVEY, D. (1992), « Social Justice, Postmodernism and the City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 4, pp. 588-601.

HARVEY, D. (2003), *Paris, Capital of Modernity*, New York : Routledge.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. E. (2004), *Las ideas modernas del Plan para Bogotá en 1950. El trabajo de Le Corbusier, Wiesner y Sert*, Bogotá: Edición Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 212p.

HOWARD, E. (1902), *Garden Cities of Tomorrow.*

HURTADO, A. (2008), *Portales de Transmilenio : revitalización de espacios e integración social urbana en Bogotá D.C.*, tésis de maestría de planificación y administración del desarrollo regional;

Bogotá : CIDER/ Universidad de los Andes.

INGALLINA, P. (2010), *Le projet urbain*, Paris : PUF, collection « Que sais-je? ».

JARAMILLO, S. (1986), *Evolución de la estructura de usos del suelo en Bogotá (1930-1982)*, non publié.

JARAMILLO, S. & PARIAS, A. (1991), *Vida, Pasión y Muerte del tranvía en Bogotá*, Bogotá : informe de investigación CEDE – Universidad de Los Andes.

JARAMILLO, S. (2007), « Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá », in CARRIÓN F., *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*, Quito : Sede FLACSO Ecuador.

KAIN, J. (1994), « The spatial mismatch hypothesis : three decades later », *Housing Policy Debate*, vol.3, 371-462.

KRUGMAN, P. (1991), *Geography and* Trade, London : MIT Press/Leuven UP, 142p.

LAGUADO DUCA, A.C. (2008), *Desarrollismo y reformas sociales en Colombia : el caso de la reforma agraria*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

LAUTIER, B. (2002), « Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque Mondiale sur la pauvreté », *Revue Tiers-Monde,* vol. 43, n°169, pp.137-165.

LAUTHIER, B. (2004), *L'économie informelle dans le tiers-monde,* Paris : La Découverte.

LAUTIER, B. (2010), « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie? », présentation au colloque du CEISAL, Toulouse, juin 2010.

LÉON RODRÍGUEZ, N. (2009), « La concentracion de la tierra en Colombia (1990-2009) », communication XI Encuentro de geógrafos de América Latina, Montevideo.

LEFÈBVRE, H. (1974), *La production de l'espace*, Paris : Anthropos.

LERNER, J. (2003), *Acupuntura Urbana*, Rio de Janeiro : Record.

LINK, F. (2009), « De la policentralidad a la fragmentación en Santiago de Chile », *Revista Centro-h*, n°2, « Policentralidad en la ciudad actual », OLACCHI.

LOSADO BAHAMÓN, A.A. (2000), *El proceso de producción de Ciudad Salitre : componente de una nueva estructura socioespacial en Bogotá,* Tesis de Magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, dirección L.M. Cuervo, Bogotá : Universidad de los Andes.

LULLE, T. (2004), « Bogotá : croissance, gestion urbaine et démocratie locale » in DUREAU F. *et al. Villes et sociétés en mutation - lectures croisées sur la Colombie*, Paris : Anthropos.

LULLE, T. & PAQUETTE, C. (2007), « Los grandes centros comerciales y la planificación urbana. Un análisis comparativo en dos metrópolis latinoamericanas », *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, n°002, El Colegio de México, D. F. de México, pp. 337-361.

LULLE, T. (2008), « Prácticas y representaciones espaciales de los habitantes del Centro de

Bogotá », *Revista Centro-h*, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos OLACCHI, No. 1, julio 2008, pp. 67-77.

LUDEÑA, W. (2002), « Lima: poder, centro y centralidad: del centro nativo al centro neoliberal », *EURE*, mayo, Vol. 28, n°83.

LUNGO, M. (2005), « Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana » in CARMONA, M. (comp.), *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos*, Buenos Aires : Ediciones Infinito.

MALDONADO COPELLO, M. M. (Ed.) (2003), *Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá, Centro Interdisciplinario De Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de Los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.

MALDONADO COPELLO, M. M. (2008*), «* La Ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación », *ACE*, año III, núm.7, junio 2008.

MANZANO, N. (2009), « Competitividad entre metrópolis de América Latina », *EURE*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, vol. XXXV, n°106, pp. 51-78.

MAYA, T. (2004), « Karl Brunner (1887-1960) o el urbanismo como ciencia del detalle », *Bitácora urbano territorial*, 8 (1), pp. 64-71, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

MANGIN, D. (2004), *La ville franchisée : Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris : éditions La Villette, 480p.

MARCUSE, P. & KEMPEN R. (2000), *Globalizing cities: a new spatial order?*, Malden Mass ; Oxford : Blackwell.

MARTIN, G., ESCOVAR, A., MARTIN, M. & GOOSSENS, M. (coord.) (2007), *Bogotá : El renacer de una ciudad*, Catálogo oficial de la exposición de Colombia en la X Muestra Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia 2006, Bogotá : Editorial Planeta Colombiana S.A./Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC).

MELÉ, P. (1996), *Centralité et espace urbain: dynamiques, politiques et pratiques des centres au Mexique*, Thèse de doctorat de geographie, Paris : Université de Paris III.

MERLIN, P. & CHOAY, F. (2009), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : PUF Quadrige.

MICHALET, C.-A. (2002), *Qu'est-ce que la mondialisation?*, Paris : Éditions La Découverte.

MINAUDIER, J.P. (1997), *Histoire de la Colombie. De la conquête à nos jours*, Paris : L'Harmattan.

MOLINA, H. (1997), « Bogotá metropolitana en perspectiva : crecimiento y saturación », *Foro Economico Regional y Urbano*, n°7, abril-junio 1997, pp. 65-82.

MOLINA, H. (2010), *Centralidades e informalidad en una metropolis en consolidación*, présentation dans

le cadre du IXè séminaire ACIUR de recherche sur l'urbain et le régional, « Gestión urbana, calidad de vida e inclusión social », Université Pilote, Bogotá, 22 octobre 2010.

MONNET, J. (1994), « Centres historiques et centres des affaires : la centralité urbaine en Amérique latine », in *Les villes en Amérique latine, Problèmes d'Amérique Latine*, juillet-septembre, n°14, Paris : La Documentation Française.

MONNET, J. (1993), *La ville et son double : images et usages du centre, la parabole de Mexico*, Paris : Nathan.

MONTEZUMA, R. (2000), *Presente y futuro de la movilidad en Bogotá : retos y realidades*, Bogotá : Veeduria Distrital.

MONTEZUMA, R. (2003), *La transformación de Bogotá. Redefinición ciudadana y espacial. 1995 – 2000,* Quito: Programa de Gestión Urbana / UN/HABITAT / Fundación Ciudad Humana.

MÜLLER, J. M.(1999), « Grandes centros comerciales y recreacionales en Santafé de Bogotá : Origen, características y tendencias de desarrollo », *Revista Perspectiva Geográfica,* No. 3 : 48-87.

MUMFORD, L. (1957), *La cultura de las ciudades*, Buenos Aires : Emecé Editores, 721 p.

NEIRA REYES, F. (2003), *Bogotá: de las plazas y los parques a los centros comerciales. Estudio de caso sobre las relaciones sociales de los jóvenes en los centros comerciales de la ciudad,* Tesis de pregrado en Sociología, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

NIÑO SICARD, G. (2006), « La Operación Urbanística Nuevo Usme: una apuesta de construcción colectiva del desarrollo de la zona de expansión sur de Bogotá », non publié.

ORDOÑEZ MONTOYA, F. (1992), *El barrio del Rincón-Escuela en Suba, proceso de formación y formás organizativas*, thèse de fin d'études, Bogotá : Universidad Santo Tomás.

ORFEUIL, J.-P. (2004), *Transports, pauvretés, exclusion. Pouvoir bouger pour s'en sortir*. La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube.

OSTROWETSKY, S. (1994), « Les centres urbains » in Ghorra-Gobin, C., *Penser la ville de demain. Qu'est-ce qui institue la ville?*, Paris : L'Harmattan.

OLACCHI (2009), « Policentralidad en la ciudad actual », *revista Centro-h*, n°2.

PALACIOS, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá : Norma.

PADIOLEAU, J. & DEMEESTERE, R. (1992) « Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions », *Annales de la Recherche Urbaine* (Les), janv. 1992, Numéro 51, p. 28-39.

PAQUETTE, C. (2006), « Des habitants pour le centre historique ? Mexico face à l'un des défis majeurs de la réhabilitation », in : RIVIÈRE D'ARC, H. & MEMOLI M., *Vivre dans le centre des villes, un pari urbain en Amérique latine,* Paris : Éditions Armand Colin, pp. 104-125.

PAQUETTE, C. (2007), « Comercio y planificación urbana. Las nuevas grandes centralidades comerciales en los planes de desarrollo urbano de la Ciudad de México », *TRACE*, n°51, pp. 44-55.

PAQUETTE, C. (2010), « Mobilité quotidienne et accès à la ville des ménages périurbains dans l'agglomération de Mexico. Une lecture des liens entre pauvreté et mobilité », *Revue Tiers-Monde*, 2010/1 (n°201), pp. 157-175.

PAQUETTE VASSALI, C. & YESQUAZ SÁNCHEZ, M. (2009), « Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate », *Centro-h*, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, N°3, avril 2009, pp. 15-26.

PARIAS DURAN, A. (2001), *El papel del mercado de arrendamiento en el funcionamiento del mercado residencial en Bogotá. Segregación socioespacial y segmentación del mercado*, Thèse de doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de París XII, Val de Marne.

PARIAS, A. (2008), « El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural », *Territorios*, Núm. 18-19, enero-diciembre, 2008, pp. 75-101, Bogotá : Universidad de Los Andes.

PARIAS DURAN, A. & LUNA DEL BARCO, A. (2002), *Transporte y procesos urbanos en el siglo XX*, Bogotá : Universidad Externado de Colombia, Cuadernos del CIDS Serie III n.º 4 23 X.

PARIAS, A. & PALACIO, D. (ed.) (2006), *Construcción de lugares-patrimonio en el Centro Histórico y el humedal de Córdoba en Bogotá*, Bogotá : Universidad Externado de Colombia.

PERRY, C. (1929), *The Neighborhood Unit*, New York : Regional Survey of New York and its Environs.

PETERSON, G. E. (2010), *Exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures urbaines*, Tendances et orientations n°7, Washington : Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale / Fonds de conseil en infrastructure publique-privée.

PORTES, A. & ROBERTS, B. R. (2008), « La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neolibral », in PORTES, A., ROBERTS, B. R. & GRIMSON, A., *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires : Prometeo Libros.

PRÉVOT-SCHAPIRA, M.-F. (1999), « Amérique Latine : la ville fragmentée », *Esprit*, n°258.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD (2007), *Bogotá con desarrollo humano. Ahí está el detalle. Avances, retos y oportunidades*. Informe de Desarrollo

Humano para Bogotá. http://www.idhbogota.pnud.org.co/ [Febrero 2008].

PUMAIN, D. (2004), article « Centralité », *Hypergéo*, encyclopédie de géographie en ligne.

RAMIREZ, L. A. (2008), « De la centralité au polycentrisme urbain dans les villes latinoaméricaines : un passage difficile », in RIVIERE D'ARC, H. (dir.), *Centres de villes durables en Amérique latine. Exorciser les précarités?*, Paris : Éditions de l'IHEAL.

RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge : Harvard University Press.

RENARD, V. (2008), « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, n° 148, Janvier Février 2008, pp 106-117.

RESTREPO, D. (ed.) (2007), *20 años de la descentralización en Colombia : presente y futuro, Bogotá* : RINDE/IFEA, Memorias del seminario « 20 años de la descentralización en Colombia : presente y futuro », septiembre 20 y 21 de 2006.

REYNAUD, A. (1981), *Société, espace et justice*, Paris : PUF.

RIST, G. (2001), *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris : Presses de Sciences Po.

RIVIÈRE D'ARC, H. (2003), « Requalifier le XX ème siècle: projet pour le centre-ville de Sao Paulo », in BIDOU-ZACHARIASEN, C., *Retours en ville*, Paris : Descartes & Cie.

ROJAS, E. (2004), V*olver al centro. La recuperación de las áreas centrales*, Ciudad de Méjico : Alfaomega Grupo Editor / Banco Interamericano de Desarrollo.

SABATIER, B. (2006), *La publicisation des espaces de consommation privés. Les complexes commerciaux récréatifs en France et au Mexique*, thèse de géographie, Toulouse : Université de Toulouse 2-Le Mirail.

SABATINI, F. (2005) *Los Barrios Cerrados en Santiago de Chile: Entre la Exclusión y la Integración Social*, Santiago de Chile: Instituto de Geografía, PUC.

SALAS VANEGAS, A. (2008), *Ségrégation résidentielle et production du logement à Bogotá, entre images et réalités*, Thèse de doctorat de géographie, Université de Poitiers.

SALAZAR FERRO, J. (2001), « Expansión o densificación? Reflexiones en torno al caso Bogotá », *Bitácora urbano territorial*, 5 (2), pp. 21-35, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

SALDARRIAGA, A., RIVADENEIRA, R. & JARAMILLO, S. (1998), *Bogotá a traves de las imagenes y las palabras*, Bogotá : Tercer Mundo, Observatorio de cultura urbana.

SALDARRIAGA ROA A. (2000), *Bogotá siglo XX – urbanismo, arquitectura y vida urbana*, Bogotá: DAPD, 358p.

SALIN, E. (2005), « La réhabilitation des centres anciens dans les grandes villes du Sud : entre maintien des populations pauvres et tentatives de gentrification », in GRAVARI-BARBAS, M., *Habiter le patrimoine. Enjeux – approches – vécu*, Rennes : Presses Universitaires de

Rennes.

SASSEN, S. (1991), *The global city*, Princeton : Princeton University Press.

SCHELOTTO, S. (2009), « La ciudad de Montevideo: ¿una metrópoli policéntrica? », *Revista Centro-h, n°2, Policentralidad en la ciudad actual*, OLACCHI.

SCHNAPPER, D. (2007), *Qu'est-ce que l'intégration?*, Paris : Folio essais.

SEN, A. (1992), *Repenser l'inégalité*, Paris : Le Seuil.

SEN, A. (1999), *L'économie est une science morale*, Paris : Éditions La Découverte.

SEN, A. (2009), *The idea of justice*, Cambridge : Belknap Press of Harvard University Press.

SERT, J.L. (1944), « The human scale in city planning », in ZUCKER, P., *New Architecture and City Planning*, New York : Hubner.

SMITH, N. (1996), *The new urban frontier*, New York : Routledge.

SMITH, N. (2003), « La gentrification généralisée : d'une anomalie locale à la "régénération" urbaine comme stratégie urbaine globale » in BIDOU-ZACHARIASEN, C., *Retours en ville*, Paris : Descartes & Cie.

SMITH ARAQUE, A. & VIZCAINO J. R. (2008), « Las centralidades en el POT : aproximación desde el empleo », ponencia al VII Seminario de Investigadores Urbano-Regional, Medellín, Universidad Nacional de Colombia. En ligne : www.institutodeestudiosurbanos.com/descargas/doc_download/389-las-centralidades-en-el-pot-aproximacion-desde-el-empleo.html

SOJA, E. (2000), *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions,* Oxford : Basil Blackwell.

SORKIN, D. L., FERRIS, N. B. & HUDAK, J. (1984), *Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide*, Washington, D. C. : Public Technology, Inc.

SUÁREZ, M. (2009), *La proliferación de centros comerciales en Bogotá. Colombia,* thèse de master en géographie, Universidad de Chile, Portugal 84, Santiago, Chile.

TORRES CARRILLO, A. (2007), *Identidad y política de la acción colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980-2000*, Bogotá : Universidad Pedagógica Nacional, Colección Ciencias Sociales.

TORRES CARRILLO, A. (1994), *La ciudad en la sombra. Barrios populares y luchas urbanas en Bogotá 1950-1977*, Bogotá : CINEP.

VARGAS CESPEDES, J.-P. & CAMACHO MONGE, N. (2011), *Territorialización de las políticas públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*, San José de Costa Rica : Fundación DEMUCA / CAECID.

VASQUEZ PINACHO, Y. (2009), *Les centres commerciaux au Mexique : limites sociales et spatiales de la modernité urbaine*, thèse de géographie sous la direction d'Alain Musset, Paris : EHESS.

VELTZ, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris : PUF.

VELASQUEZ, F. (2003), *La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro,* Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá - Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Departamento Administrativo de Acción Comunal.

VIGNOLI, J., R. (2008), « Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina », *EURE*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, Vol. XXXIV, (103), pp. 49-71.

WEBBER, M. (1964), *The Urban Place and the Nonplace Urban Realm,* University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1964.

WIEL, M.(1999), *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Paris : Mardaga.

YOUNG, I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton : Princeton University Press ; edición en espanol : Madrid : Ediciones Cátedra, 2000.

ZAMBRANO, F., GUTIÉRREZ CELY, E. & VARGAS LESMES, J. (2009), *Historia de Bogotá*, VOL. 3 SIGLO XX, Bogotá : Villegas Editores ; Alcaldía Mayor de Bogotá.

INDEX DES LIEUX

Aéroport....39, 83, 93 sv, 112, 120, 239, 247, 252
Américas....78, 114, 162, 287, 310, 317, 321, 357, 359
Arborizadora Alta....162
Archives du District....206
Aures....78
Autoroute Nord....39, 83, 113, 290, 296
Autoroute Sud....123, 287
Autouroute Nord....352
Avenue 26....39 sv, 55, 94, 113, 210, 212, 244
Avenue 80....117, 287 sv, 290, 295 sv
Avenue Caracas....109, 201, 210
Avenue Chile....83, 93 sv, 109, 120
Avenue Ciudad de Cali....291, 293, 300, 307, 309, 352, 356, 369
Avenue Comuneros....207 sv, 211, 228, 232 sv, 243, 246
Avenue Jimenez....196, 203, 209, 212
Avenue Primera de Mayo....291
Avenue Suba....308 sv, 322, 369
Bavaria....200, 220
Belén....198, 207
Berlín....316
Bibliothèque du Tintal....310, 345, 359
Bibliothèque Julio Mario Santo Domingo....344, 368
Bibliothèque Luis Ángel Arango....149
Bibliothèque Nationale....149
Bilbao....355
Bolivia....111, 287
Bosa....40, 45, 47, 117, 119, 157, 162, 287 sv, 290, 293, 295, 298, 300
Bosque Izquierdo....31
Boyacá....265
Boyacá Real....117, 287
Bronx....204
Buenaventura....117
Buenavista....304
Calandaima....309
Cali....33
CAN....40, 45, 48, 54 sv, 73, 123
Cartucho....180, 202, 204, 208 sv
Carvajal....287, 295
Castilla....287
Cathédrale....37
Cedros....117, 283, 295
centre....35, 190 sv
centre culturel espagnol....222
centre culturel Julio Mario Santo Domingo....174

centre culturel mexicain García Márquez....197
centre de Suba....296, 320, 366 sv, 371
centre étendu....71 sv, 74 sv, 78 sv, 93 sv, 109, 117, 119 sv, 123, 125 sv, 129, 133 sv, 136, 162, 182, 193, 275
Centre Historique....94, 120, 190, 193, 195, 198, 209 sv, 223
Centre International....40, 72, 94, 120, 190, 193, 200, 210, 212, 220
centre traditionnel....27, 36, 51, 72, 78, 83, 94, 110, 113, 116, 190, 193, 295, 370
Centro Suba....309, 321, 341, 344, 346, 353, 365, 369
Cerros....67, 151, 198
Chapinero....28, 72, 83, 109, 182, 283, 295
Chicó....72, 116, 283
Cinco Huecos....204
Citadelle CAFAM....308, 316
Citadelle Colsubsidio....54, 162
Ciudad Bolivar....51, 84, 148, 153, 157, 159, 182
Codabas....367
Códito....152, 175, 304, 307, 367
Colina Campestre....83, 355
Concordia....196
Conejera....300
Congrès de la République....37
Corabastos....83, 112 sv, 120, 287 sv, 290, 295 sv, 306, 326 sv, 368
Cota....112, 300
Cundinamarca....88 sv, 112, 252, 265 sv
Danubio....111, 120, 289
Delicias Ensueño....84, 93
Dindalito....309, 362
Dixième Avenue....194, 208, 210, 243
Eduardo Santos....204
Egipto....198
El Campín....31, 149
El Centenenario....31
El Mochuelo....289
El Porvenir....295
El Refugio....283
Engativá....40, 45, 83, 93, 112, 157, 253, 290
Fábrica de Loza....207
Facatativá....266
Fontibón....40, 45, 48, 78, 83, 93, 112, 117, 119 sv, 162, 247 sv, 253 sv, 287 sv, 291, 295
Funza....113, 265
Fusagasugá....266
Galerías....283
Girardot....67
Granjas de Techo....286
Guaymaral....261
hôpital San Juan de Dios....230
Jardin Botanique....149
Juan Amarillo....83, 153, 300
Kennedy....41, 114, 123, 146, 157, 162, 182, 286, 288, 291, 293, 295, 321, 348
La Alhambra....287
La Campiña....304

La Candelaria....117, 182, 194 sv, 207, 210, 212, 223, 283
La Estanzuela....204
La Favorita....204
La Felicidad....316
La Gaitana....153 sv, 162, 300, 323, 345 sv, 348, 355
La Sabana....198, 220, 283
La Uribe....288, 290
La Victoria....151
Lago-Porciuncula....72
Las Aguas....200, 222
Las Almendras....309
Las Cruces....195, 198 sv, 204, 207, 212, 215, 219, 231, 235
Las Ferias....83, 93, 117, 287
Las Nieves....116 sv, 193, 200, 283
Ley....321
Lisboa....300, 302, 316
Los Alcázares....283
Lourdes....151, 195, 207
Macarena....194
Madrid....113, 265
Magdalena....67
Maloka....149, 162
Medellín....33
Meta....265
Minuto de Dios....162, 287, 296
Modelia....45, 48
Mosquera....265, 267
Mundo Aventura....162
Musée d'Art....197
Musée National....149
Nord....69, 79, 129, 171, 175, 238, 240, 251, 259, 261, 302, 304, 310, 312, 319, 353, 356, 370
NQS....113
Nueva Santa Fé....205 sv
Olaya....162
Palermo....31
Paloquemao....72
Parc de la 93....109
Parc du Bicentenaire....262
Parc Simon Bolivar....79, 83, 85, 149, 162, 290, 343
Parc Tercer Milenio....180, 203 sv, 207 sv
Paseo Bolivar....34
Patio Bonito....78, 114, 146, 287 sv, 292 sv, 295 sv, 300, 306 sv, 311 sv, 324, 327, 337, 340, 347 sv, 357, 368 sv
Perdomo....78, 290, 293, 295
Place Bolivar....26, 37, 109, 202
Place d'Espagne....220, 235
Plaza Imperial....310, 313, 317, 319, 325 sv, 344, 346, 353, 365, 367
Plaza Milenio....310 sv, 317, 325, 340 sv, 347
Prado Veraniego....120, 287
Puente Aranda....109, 112, 117, 123, 286
Quinta Paredes....290

Quirigua....111, 300
Quiroga....295
Rafael Uribe....295
Recreo....316
Restrepo....46, 72 sv, 93, 114, 120, 287 sv, 290, 295
Ricaurte....72
Rincón de Suba....47, 78, 117, 286, 289, 292, 295 sv, 300, 306, 312, 323 sv, 343, 349, 355, 364
rio Bogotá....67, 270, 300, 307, 309
rio Tunjuelo....111, 123
Route 91....309, 322
Rue 100....51, 72, 83, 93 sv, 120
Rue 170....113
Rue 38 Sud....300, 307, 312, 323 sv, 354
Rue 6....198, 207 sv
Sagrado Corazón....117, 283
Salitre....54 sv, 73, 93, 109, 112, 120, 162, 290
San Antonio Norte....312
San Bernardo....212, 219 sv, 222, 231
San Carlos....348
San Cristobal....291, 295
San Cristobal Norte....151, 175
San Façon....219
San Francisco....78
San José de Bavaria....308
San Martín....220
San Victorino....125, 202 sv, 208, 210, 212, 214 sv, 220, 222, 236, 325
Santa Barbara....83, 93 sv, 109, 120, 198, 205 sv, 209, 283, 316
Santa Cecilia....152, 304
Santa Fé....148, 182, 204
Santa Inés....202
Santa Isabel....195, 290
Santa Librada....78, 162
Santa Lucía....78
Santafé....316, 319, 325, 368
Santander....93
Savane de Bogotá....27, 41, 67, 90, 112, 264, 266, 270 sv, 274, 300
Septième avenue....27, 109, 113, 151, 193, 196, 206, 244
Septimazo....197, 226
Servitá....151 sv, 344, 348, 367
Siete de Agosto....72 sv, 120
Soacha....45, 90, 113, 260, 264 sv, 268 sv
Soledad....212
Suba....40, 45, 75, 83, 93, 117, 119, 152, 157, 162, 182, 288, 290, 295, 298, 300, 348, 353, 369, 371
Suba Compartir....308
Suba Salitre....348
Subazar....309, 321, 341, 353, 364 sv, 369
Sumapaz....151
Teleport Business....109
Teusaquillo....194, 212, 283
Théâtre Colon....37, 149
Tibabuyes....286, 295, 308

Timiza....162, 287, 295
Tintal....83, 85, 159, 300, 308 sv, 313, 325, 347, 367 sv
Tintalito....311, 317, 341
Toberín....112 sv
Tolima....265
Tunal....54 sv, 153, 158, 162, 180
Tunjuelito....78, 153, 295
Tunjuelo....111, 120
Unicentro....224
Université Nationale....32, 54 sv, 73, 210
Usaquén....40, 78, 93 sv, 109, 120, 151, 157, 162, 182, 283, 295
Usme....40, 84, 93, 111, 120, 129, 184, 238, 240, 244, 246 sv, 251, 257, 289, 316
Veinte de Julio....162, 287, 295
Venecia....114, 146, 162, 287 sv, 295
Verbenal....303, 348, 362
Villas del Dorado Norte....254
Voto Nacional....204
Yomasa....287, 289
Zipaquirá....266
Zone industrielle....93 sv, 112, 117, 120, 286, 290, 296

SIGLES

BID	Banque Interaméricaine de Développement
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CADE	Centre d'Accueil du public Spécialisé du District
CAMACOL	Chambre Colombienne de la Construction
CAMI	Centre d'Accueil Médical Immédiat
CAN	Centre Administratif National
CAR	Corporation Autonome Régionale
CBD	*Central Business District* – centre d'affaires
CDC	Centre de Développement Communautaire
CEPAL	Commission Economique pour l'Amérique Latine
CIAM	Congrès Internationaux d'Architecture Moderne
CIDEU	Centre Ibéroaméricain de Développement Stratégique Urbain
CODHES	Conseil pour les Droits Humains et le Déplacement
COP	Pesos colombiens
CTPD	Conseil Territorial de Planification du District
DANE	Direction Administrative Nationale de Statistiques
DAPD	Département Administratif de Planification du District
DCN	*District Central de Negocios* – centre d'affaires
DTS	Document Technique d'Appui
ELN	Armée de Libération Nationale
EPS	Entité Promotrice de Santé
ERU	Entreprise de Rénovation Urbaine
FARC	Forces Armées Révolutionnaires de Colombie
FENALCO	Fédération Nationale des Commerçants
FMI	Fond Monétaire International
GSI	Gestion Sociale Intégrale
IDIPRON	Institut pour la Protection de l'Enfance et de la Jeunesse
IDU	Institut de Développement Urbain
JAC	*Juntas de Acción Comunal* – organisations communautaires à l'échelle des quartiers
JAL	*Juntas de Acción Local* – assemblées des élus des arrondissements *(ediles)*
NBI	Nécessités Basiques Insatisfaites
NQS	Nord-Quito-Sud
OLACCHI	Organisation Latino-américaine et Caraïbe des Centres Historiques
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PDD	Plan de Développement du District
PE	Programme d'Exécution
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POAI	Plan Opérationnel Annuel d'Investissement
POT	Plan d'Aménagement Territorial
POZ	Plan d'Aménagement Zonal
PZCB	Plan Zonal pour le Centre de Bogotá

SDP	Secrétariat de Planification du District
SISBEN	Système d'Identification des Potentiels Bénéficiaires de Programmes Sociaux
STT	Secrétariat du Trafic et des Transports
UPAC	Unité de Pouvoir d'Achat Constant
UPZ	Unité de Planification Zonale
UNAL	Université Nationale de Colombie
UNCRD	Centre des Nations Unies pour le Développement Régional
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
VIP	Logement d'Intérêt Prioritaire
VIS	Logement d'Intérêt Social
VRD	Voirie et Réseaux Divers

TABLES DES ILLUSTRATIONS

I. CARTES

Carte n°1 : L'accord 6 de 1990.....p.53

Carte n°2 : Bogotá, une métropole dans la cordillère orientale.....p.68

Carte n°3 : Les densités nettes de population en 2005.....p.70

Carte n°4 : Les centralités existantes en 2000 d'après le POT.....p.77

Carte n°5 : Le modèle territorial du premier POT.....p.80

Carte n°6 : Les centralités définies par le POT et les espaces ayant une capacité de concentrer les activités économiques.....p.114

Carte n°7 : L'emploi à Bogotá à partir de l'Enquête de Mobilité.....p.118

Carte n°8 : La localisation de l'activité économique à partir du registre des sociétés de la Chambre du Commerce.....p.121

Carte n°9 : Distribution spatiale par îlot des unités économiques.....p.124

Carte n°10 : La distribution des équipements éducatifs (2009).....p.156

Carte n°11 : La distribution des équipements culturels (2009).....p.160

Carte n°12 : La distribution des équipements sportifs (2009).....p.161

Carte n°13 : Les équipements collectifs et la structuration du territoire urbain.....p.164

Carte n°14 : L'identification de territoires prioritaires (2007-2009).....p.172

Carte n°15 : Les territoires d'intervention des entités sectorielles du District de Bogotá.....p.178

Carte n°16 : Le centre de Bogotá : éléments de localisation.....p.192

Carte n°17 : Les usages du sol dans le périmètre du Plan Centre (PZCB).....p.194

Carte n°18 : Identification du centre métropolitain à partir des mobilités quotidiennes.....p.284

Carte n°19 : Déplacements quotidiens à Bogotá – tous motifs.....p.285

Carte n°20 : Déplacements quotidiens dans les périphéries – tous motifs.....p.286

Carte n°21 : Déplacements quotidiens de retours au domicile.....p.288

Carte n°22 : Proportion de retours au domicile dans les déplacements.....p.289

Carte n°23 : Les déplacements quotidiens de travail.....p.291
Carte n°24 : Déplacements quotidiens de travail dans les périphéries..... p.292
Carte n°25 : Déplacements quotidiens liés aux études..... p.293
Carte n°26 : Déplacements quotidiens pour affaires personnelles..... p.294
Carte n°27 : Trois zones d'études dans les périphéries populaires de Bogotá..... p.297
Carte n°28 : Accès à l'enseignement supérieur dans les périphéries bogotaines..... p.305
Carte n°29 : Lieux avec attributs de centralité dans les périphéries bogotaines..... p.328

II. ENCADRÉS

Encadré n°1 : L'opération Nuevo Usme, pour une alternative à l'urbanisation informelle..... p.241
Encadré n°2 : L'aéroport et son territoire : l'opération stratégique Fontibón-Aéroport-Engativá.....p.249
Encadré n°3 : Le Plan Zonal du Nord, planification intégrale pour un vaste projet immobilier..... p.258

III. GRAPHIQUES

Graphique n°1 : Rente foncière et déplacement des centralités économiques (1960-2000).... p.110
Graphique n°2 : La prolifération des centres commerciaux à Bogotá dans les années 2000.. p.314

IV. IMAGES AÉRIENNES

Images aériennes n°1 : Suba-Pueblo, une périphérie en expansion..... p.299
Images aériennes n°2 : Patio Bonito-Tintal : progression de l'urbanisation.....p.301
Images aériennes n°3 : Le Nord : urbanisation d'une entrée de ville..... p.303

V. PHOTOGRAPHIES

Photographie n°1 : La Place de Bolivar photographiée par Henri Duperly (1895)..... ..p.26
Photographie n°2 : Destructions dans le centre de Bogotá suite au Bogotazo (1948)..... ..p.35

Photographie n°3 : Ciudad Salitre en 1991 : une urbanisation préalable à l'édification.....p.56

Photographie n°4 : Servita, un référent urbain pour les habitants de la périphérie nord-orientale.....p.152

Photographie n°5 : Le parc multi-sports de la Gaitana.....p.154

Photographie n°6 : Place de la Gaitana : paroisse San Anselmo.....p.154

Photographie n°7 : Méga-collège de la Gaitana.....p.154

Photographie n°8 : L'église de la Gaitana.....p.154

Photographie n°9 : La Bibliothèque du Tintal.....p.159

Photographie n°10 : le parc urbain et la bibliothèque métropolitaine du Tunal.....p.163

Photographie n°11 : Circulation automobile dans la Candelaria.....p.196

Photographie n°12 : Axe environnemental de l'Avenue Jimenez et station de Transmilenio..p.196

Photographie n°13 : « L'axe représentatif » de la rue 10 à La Candelaria.....p.198

Photographie n°14 : Sortie de l'Université Externado dans la Candelaria.....p.198

Photographie n°15 : Le quartier de Las Cruces.....p.199

Photographie n°16 : Projet de construction de tour dans le secteur de Las Aguas.....p.200

Photographie n°17 : Le secteur de Bavaria dans le Centre International rénové.....p.200

Photographie n°18 : Place San Victorino dans les années 1990.....p.203

Photographie n°19 : Place San Victorino réaménagée ….....p.203

Photographie n°20 : Quartier Santa Barbara, ensemble Nueva Santa Fé et maisons républicaines.....p.205

Photographie n°21 : Les terrains vagues des Archives et l'église Santa Barbara.....p.205

Photographie n°22 : L'Avenue Comuneros, une nouvelle cicatrice urbaine.....p.208

Photographie n°23 : Le parc Tercer Milenio.....p.208

Photographie n°24 : Environnement de la place de Las Cruces ….....p.215

Photographie n°25 : Quartier de San Victorino, centre du commerce populaire à Bogotá....p.215

Photographie n°26 : Le centre culturel espagnol.....p.222

Photographie n°27 : La *Manzana 22*.....p.236

Photographie n°28 : Les terrains urbanisables dans le périmètre de l'opération Nuevo Usme.....p.247

Photographie n°29 : Réunion publique à Fontibón sur le thème de l'aéroport.....p.254

Photographie n°30 : Logement d'intérêt prioritaire à Soacha (Ciudad Latina).....p.260

Photographie n°31 : Le terrain du macroprojet de Ciudad Verde à Soacha.....p.268

Photographie n°32 : Le centre commercial Plaza Milenio sur l'Avenue Ciudad de Cali.....p.311

Photographie n°33 : Quartier du Tintal.....p.311

Photographie n°34 : Ensembles résidentiels fermés de logements sociaux au Tintal.....p.311

Photographie n°35: Ensemble résidentiel fermé de logements sociaux dans les interstices des quartiers auto-construits (secteur de Patio Bonito).....p.311

Photographie n°36 : Une rue de Patio Bonito.....p.312

Photographie n°37 : Collège du district au coeur de la place de marché du Rincón de Suba.p.312

Photographie n°38 : Ensembles résidentiels fermés pour classe moyenne près du terminal Nord de Transmilenio.....p.312

Photographie n°39 : Micro-ségrégation résidentielle à San Antonio Nord.....p.312

Photographie n°40 : Nouveaux développements immobiliers en face du centre commercial Plaza Imperial (Suba).....p.319

Photographie n°41 : Le centre colonial de Suba : le parc et l'église.....p.321

Photographie n°42 : Concert organisé par la mairie d'arrondissement dans le parc de Suba.p.321

Photographie n°43 : Le centre commercial CentroSuba.....p.322

Photographie n°44 : Carrefour de l'avenue de Suba et de la route 91.....p.322

Photographie n°45 : Calle 38 Sur, la rue principale de Patio Bonito.....p.324

Photographie n°46 : Rincón de Suba.....p.324

Photographie n°47 : Parvis du terminal de Transmilenio *Portal de Suba* ….....p.326

Photographie n°48 : Centre commercial Plaza Imperial.....p.326

Photographie n°49 : Entrée de Corabastos.....p.327

Photographie n°50 : Enceinte de Corabastos.....p.327

Photographie n°51 : Jeux mécaniques dans le centre commercial Suba Centro.....p.344

Photographie n°52 : Jeux mécaniques dans le centre commercial Plaza Imperial.....p.344

Photographie n°53 : Cours gratuits d'aérobic organisés par la mairie dans le parc multi-sports de la Gaitana.....p.345

Photographie n°54 : Sortie de la messe, église de la Gaitana.....p.345

Photographie n°55 : Pause familiale dans la place centrale du centre commercial Suba Centro.....p.346

Photographie n°56 : Pause familiale dans la place centrale du centre commercial Plaza Imperial.....p.346

Photographie n°57 : Les trottoirs de l'autoroute Nord ….....p.352

Photographie n°58 : Avenue Ciudad de Cali au niveau des nouveaux centres commerciaux de Suba..... p.356

Photographie n°59 : Arrêt des bus intermunicipaux à la sortie du terminal Nord de Transmilenio..... p.356

Photographie n°60 : Bicitaxis sur le parvis du terminal Las Américas de Transmilenio.....p.357

VI. PLANS

Plan n°1 : Bogotá en 1913 : la ville linéaire.....p.27

Plan n°2 : Un premier plan pour la ville : Bogotá Futuro (1923).....p.28

Plan n°3 : Etude de Karl Brunner pour un élargissement de Bogotá au Sud (1934).....p.32

Plan n°4 : Proposition de ville satellite par Karl Brunner (1942).....p.33

Plan n°5 : Plan de Bogotá par Karl Brunner (1942)..... ..p.33

Plan n°6 : Projet de Centre Civique du Plan Pilote pour Bogotá (1950)..... ..p.37

Plan n°7 : Projet de Centre Civique du Plan Régulateur pour Bogotá (1953)..... ..p.39

Plan n°8 : Les « Villes dans la ville » selon le plan *Fase II* : une nouvelle structure pour Bogotá..... ..p.46

Plan n°9 : Proposition de zonage pour la ville nouvelle CAN-Modelia-Fontibón.....p.48

Plan n°10 : Projet de plan d'occupation des sols de Ciudad Salitre..... ..p.56

Plan n°11 : Prospective territoriale pour la région Bogotá-Cundinamarca..... ..p.89

Plan n°12 : Le modèle territorial du POT révisé. Structure socio-économique et spatiale et réseau de centralités urbaines..... ..p.92

Plan n°13 : Stratégie spatiale du projet de POT (décembre 2010)..... p.135

Plan n°14 : Les espaces stratégiques du centre, d'après le modèle territorial du PZCB..... p.211

Plan n°15 : La surimposition des plans partiels à la structure foncière préexistante (Nuevo Usme).....p.241

Plan n°16 : Projet de l'Opération Nuevo Usme..... p.242

Plan n°17 : Modèle territorial de l'opération stratégique Fontibón-Aéroport-Engativá..... p.249

Plan n°18 : Projet pour le développement de la Centralité Aeropolis..... p.250

Plan n°19 : Réglementation des usages du sol dans le Plan Zonal du Nord …..... p.258

Plan n°20 : La Réglementation des usages du sol pour le macroprojet Ciudad Verde..... p.269

Plan n°21 : Publicité pour un projet immobilier à Suba-Pueblo – 2009..... p.318
Plan n°22 : Promotion du projet immobilier associé au centre commercial Santafé (Nord)... p.319

VII. TABLEAUX

Tableau n°1 : Population totale Bogotá.....p.34
Tableau n°2 : Taux de croissance urbaine à Bogotá (1918-2005).....p.34
Tableau n°3 : La sous-estimation de la croissance urbaine dans le Plan pour Bogotá de 1950.....p.36
Tableau n°4 : Localisation des emplois existants (1972) et projetés (1980) dans le plan Fase II.....p.47
Tableau n°5 : Trois projets urbains qui se revendiquent de la pensée des « Villes dans la ville ».....p.55
Tableau n°6 : Caractérisation des centralités du POT (2000).....p.82
Tableau n°7 : Le POT (2000) : Les Opérations Structurantes et les centralités associées.....p.83
Tableau n°8 : Les UPZ les plus importantes en terme d'emploi.....p.116
Tableau n°9 : Établissements économiques et centralités.....p.122
Tableau n°10 : Évolution de l'offre et de la demande de places dans les collèges publics, en concession et sous contrat.....p.158
Tableau n°11 : La territorialisation des investissements du District pour 2011.....p.182
Tableau n°12 : Les prix du foncier dans le centre de Bogotá.....p.202
Tableau n°13 : Les projets immobiliers du PZCB.....p.219
Tableau n°14 : Programmation des investissements de la municipalité dans le périmètre du PZCB, par secteur, pour la période 2009-2012.....p.221
Tableau n°15 : Identification du centre métropolitain à partir des mobilités quotidiennes.....p.284
Tableau n°16 : Identification des personnes interrogées par questionnaire.....p.333
Tableau n°17 : Stratification socio-économique des clients de trois centres comerciaux.....p.341

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....7

INTRODUCTION.....9

PARTIE I. À LA RECHERCHE DE LA POLYCENTRALITÉ : DISCOURS ET PLANIFICATION URBAINE À BOGOTÁ.....23

CHAPITRE 1. LES PENSÉES DE LA CENTRALITÉ FACE AUX IMPUISSANCES DU POUVOIR (ANNÉES 1900 - 1990) 25
1. Les premières centralités pensées hors du centre : entre urbanisme de détail et hygiénisme social.....26
1.2. Les discontinuités de l'expansion urbaine 26
1.3. L'influence de l'urbanisme culturaliste à Bogotá 29
2. Urbanisme moderne et centre(s) civique(s).....33
2.1. Dévastation de la ville, explosion urbaine : problèmes et opportunités 34
2.2. La tabula rasa corbusienne.....36
2.3. La proposition de Sert : Le centre comme « cœur » de la ville.....37
2.4. L'urbanisme moderne face aux réalités colombiennes.....39
3. Les « Villes dans la ville » : le développement urbain comme moteur du développement économique et social 41
3.1. Entre politique économique nationale et politique urbaine.....42
3.2. La polycentralité, une panacée pour une ville à croissance rapide?.....43
4. La norme sans plan 49
4.1. La ville productive et la ville à produire.....49
4.2. La centralité comme « aire d'activités multiples ».....51
4.3. La récupération immobilière du modèle des « Villes dans la Ville ».....53

CHAPITRE 2. NOUVEAU PARADIGME, ANTAGONISME DES PRINCIPES. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE, ENTRE COMPÉTITIVITÉ ET ÉQUITÉ 58
1. L'introduction du discours stratégique à Bogotá 59
1.1. Une première expérience de planification stratégique 60
1.2. Les fondements d'un nouveau modèle de planification.....63
2. Les enjeux de la centralité à Bogotá.....66
2.1. Un débat politique de fond : expansion ou densification de la ville?.....67
2.2. Les pensées scientifiques de la centralité, entre approche économique et approche urbanistique 71
2.3. La « crise de la centralité » 74
3. Les centralités dans le 1er POT (2000) : une vision urbanistique de l'équité territoriale..76
3.1. La faiblesse scientifique du diagnostic de la polycentralité 76
3.2. Construire l'équité d'accès à la ville à partir de pièces et de centralités urbaines.....78
3.3. Une conception de la centralité critiquée.....83
4. La révision du POT (2003) ou la revanche de la compétitivité.....87
4.1. L'échelle régionale, nouvelle référence de l'aménagement territorial.....88

4.2. Un réseau de centralités dans la ville....91
4.3. L'équité en position subordonnée à la compétitivité....94
CHAPITRE 3. « BOGOTÁ N'EST PAS POLYCENTRIQUE ».
(AUTO)CRITIQUES ET RÉVISION DU PROJET URBAIN 101
1. Évaluer les centralités....103
1.1. Le casse-tête des sources disponibles....104
1.1.1. L'Enquête Continue des Ménages....104
1.1.2. Le Registre des sociétés de la Chambre de Commerce de Bogotá....104
1.1.3. La Base Cadastrale de la Municipalité de Bogotá....105
1.1.4. L'Enquête de Mobilité (2005)....105
1.1.5. Le Recensement Général du DANE 106
1.2. Différentes méthodes, différentes approches....107
1.2.1. Éclectisme méthodologique pour une première approche des centralités....108
1.2.2. L'emploi à partir de l'Enquête de Mobilité....115
1.2.3. L'activité économique : une vision du secteur privé....120
1.2.4. Centralités et informalité : les enseignements du recensement des unités économiques....123
2. Réviser le POT 126
2.1. Les discours de l'échec : des interprétations divergentes 126
2.2. Le POT 2011 : la planification urbaine en échec....131

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE....138

PARTIE II. L'ACTION PUBLIQUE PRODUCTRICE DE CENTRALITÉS ET L'ÉQUITÉ TERRITORIALE 143

CHAPITRE 4. DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS POUR DES CENTRALITÉS DE PROXIMITÉ : LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE AU NOM DE L'ÉQUITÉ....145
1. L'équipement des espaces urbains : des iniquités héritées....147
1.1. Des déficits historiques....148
1.2. Les évolutions récentes de la distribution spatiale des équipements collectifs : vers un rattrapage relatif?....155
2. La territorialisation :
un nouveau principe pour la planification des équipements collectifs 165
2.1. Une logique sectorielle prédominante 165
2.2. L'émergence du principe de territorialisation....167
2.2.1. Deux expériences de territorialisation....169
2.2.1.1. L'articulation des Plans Directeurs d'Equipements Collectifs 169
2.2.1.2. La gestion sociale intégrale : territorialisation et justice procédurale 175
2.2.2. Un défi à relever : la territorialisation programmatique des investissements...180
2.2.2.1. Obstacles techniques....183
2.2.2.2. Obstacles politico-institutionnels....184
2.2.2.3. Obstacles fonciers....185

CHAPITRE 5. LES OPÉRATIONS STRATÉGIQUES : LA CONSTRUCTION DES ARBITRAGES LOCAUX ENTRE COMPÉTITIVITÉ ET ÉQUITÉ?....189
A. L'opération stratégique Centre : d'un centre traditionnel populaire à une hypercentralité métropolitaine?....190
A. 1. Interventions dans le centre et formation de fragments urbains (1975-2007)....195
A.1.1. La construction de l'hypercentre métropolitain....195

A.1.1.1. La Candelaria : unique Centre Historique, touristique et culturel.....195
A.1.1.2. Revitaliser le centre économique : Le Centre International et ses extensions à Las Nieves.....200
A.1.2. « Récupérer » les « bords » du centre pour mieux les mettre à distance 201
A.1.2.1. Le quartier Santa Inés : l'insécurité déplacée mais non résolue.....202
A.1.2.2. La destructuration du quartier Santa Barbara.....205
A.1.2.3. La création de barrières urbaines et leurs déplacements.....207
A.2. Le Plan Zonal du Centre de Bogotá : rupture ou continuité (2007-2011) ? 209
A.2.1. Projets et planification stratégique : le modèle territorial du PZCB.....210
A.2.2. Quel modèle de rénovation urbaine pour le centre? 216
A.2.3. Le PZCB, une opération stratégique?.....220
A.3. Les intérêts de la ville au risque de l'exclusion des habitants.....224
A.3.1. Un processus participatif controversé.....225
A.3.2. Valorisation et exclusion.....229
A.3.3. Expulsions et relogements : quelle gestion sociale ?.....232
B. Retours d'expérience. L'action publique dans le cadre des opérations stratégiques.....237
B.1. Les tensions de l'action publique.....237
B.2. La justice socio-spatiale des opérations stratégiques.....243
B.2.1. Les limites de la justice compensatoire.....243
B.2.2. Évolution de la participation citoyenne.....251
B.2.3. Les opérations stratégiques, une opportunité pour une organisation territoriale plus juste?.....256
C. Conflits d'acteurs étatiques dans la région métropolitaine.....263
C.1. Centralisme vs décentralisation.....263
C.2. Ville compacte versus expansion urbaine.....266

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE.....272

PARTIE III. CES AUTRES CENTRALITÉS QUE LE DISTRICT NE RECONNAÎT PAS.....279

CHAPITRE 6. DE NOUVEAUX LIEUX AVEC ATTRIBUTS DE CENTRALITÉ DANS LES PÉRIPHÉRIES BOGOTAINES 281
1. Des polarités périphériques, entre autonomie et dépendance au centre métropolitain . 282
1.1. Une méthodologie d'identification à partir de la notion de polarisation.....282
1.2. Structure de la mobilité quotidienne et polarisation de l'espace urbain.....284
2. Expansion urbaine et recomposition de la centralité dans les périphéries.....298
2.1. Expansion et micro-ségrégation des périphéries 300
2.2. Les espaces périphériques : une production par étapes.....306
2.3. Stratégies d'investissements du secteur privé : un modèle bogotain d'urbanisation périphérique? 313
2.4. Pluralité de lieux avec attributs de centralité et nouvelle urbanité périphérique.....320
2.4.1. Les centres de fondation des municipalités annexées en 1954.....320
2.4.2. Les centres commerciaux de première génération et les zones commerciales environnantes.....321
2.4.3. Les centralités populaires.....323
2.4.4. Les nouveaux secteurs centraux.....325
2.4.5. Une centralité spécialisée : Corabastos.....326

CHAPITRE 7. PRATIQUES SPATIALES DES CENTRALITÉS PÉRIPHÉRIQUES ET ACCÈS À LA VILLE.....330

1. Méthodologie d'une enquête qualitative....332
1.1. Un questionnaire pour les passants dans les espaces publics....332
1.2. Des entretiens approfondis avec des résidents et commerçants et l'observation des usages des lieux....335
2. Stratification sociale et accès aux biens et services....336
2.1. L'accès à la consommation comme première forme d'intégration urbaine....336
2.2. Les centralités périphériques comme espaces de divertissement....342
2.3. L'accès aux services administratifs et de santé....347
3. L'accès à l'emploi....349
3.1. Le faible impact de l'emploi des nouveaux secteurs centraux....350
3.2. Informalité et inégalités face à l'emploi dans les centralités populaires....353
3.3. De nouvelles conditions de mobilité pour garantir l'accès à l'emploi....356
4. Centralités périphériques et intégration symbolique....358
4.1. La maison – refuge....359
4.2. Le quartier comme ressource sociale....361
4.3. Les centralités populaires, pour la conjonction de la diversité et de la familiarité…363
4.4. Les centres commerciaux de première génération, par fidélité aux lieux....365
4.5. Les nouveaux secteurs centraux ou l'attraction de la "modernité"....366
4.6. D'autres territorialités....370

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE....373

CONCLUSION GÉNÉRALE....379

ANNEXE : CARTE ADMINISTRATIVE DE BOGOTÁ....387

SOURCES....388
I. DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET JURIDIQUES....388
II. SOURCES STATISTIQUES....392
III. ENTRETIENS....393
IV. ASSISTANCE À DES RÉUNIONS....397
V. QUESTIONNAIRE....398

BIBLIOGRAPHIE....405

INDEX DES LIEUX....418

SIGLES....423

TABLES DES ILLUSTRATIONS....425

TABLE DES MATIÈRES....431