

FICHE DE SYNTHÈSE – GOUVERNANCE URBAINE A BOGOTÁ

Etude de la gouvernance urbaine à Bogotá

Eléments introductifs pour comprendre Bogotá –
quels apports tirer des exemples innovants étudiés en matière de gouvernance urbaine ?

Dossier	Bogotá, une ville sud-américaine innovante en matière de gouvernance urbaine. Quels exemples ?
Titre	Etude de la gouvernance urbaine à Bogotá
Sous-titre	Eléments introductifs pour comprendre Bogotá – quels apports tirer des exemples innovants étudiés en matière de gouvernance urbaine ?
Rédacteur	Flora DANCOURT
Note biographique du rédacteur	Géographe-aménageur de formation initiale et diplômée du master Stratégies Territoriales et Urbaines de Sciences Po Paris.
Date d'écriture	Octobre 2008
Résumé	En dehors des quelques mots de présentation de la ville de Bogotá, la présente fiche consiste notamment à montrer l'intérêt d'étudier la question de la gouvernance urbaine dans des grandes villes de pays en voie de développement en général et à Bogotá en particulier : une métropole de plus de huit millions d'habitants confrontée à des problèmes de planification urbaine du fait d'une croissance urbaine effrénée, trait commun de nombreuses métropoles dites « du Sud ». On peut penser que l'analyse de la gouvernance urbaine de Bogotá s'avère instructive pour les urbanistes du monde entier, des pays en voie de développement comme des pays développés. Etudier la gouvernance urbaine de Bogotá renvoie à s'interroger sur le rôle des pouvoirs publics ainsi que sur le rôle des acteurs privés, associatifs et des habitants de Bogotá. L'entretien réalisé avec David Luna et les différents exemples de projets étudiés – le programme OSP, Metrovienda et TransMilenio – rendent compte des principales évolutions connues par la ville depuis le début des années 1990 ainsi que des traits originaux de la gouvernance urbaine de Bogotá.

Carte de la Colombie – localisation de Bogotá



Prologue :
les nouvelles
pratiques de
gouvernance

urbaine dans huit métropoles dites « du Sud »

CARTE D'IDENTITE DE BOGOTÁ	
Pays	Colombie
Date de fondation	1538
Altitude	2 640 mètres
Surface de la ville	1 587 km ²
Population (recensement 2008)	8 550 000 habitants
Maire actuel	Samuel Moreno
Division administrativo-politique	20 localités et 5200 quartiers
IDH – Indice de Développement Humain (2006)	0,803

Ce travail sur Bogotá, mené par l'association Urbanistes du Monde, s'inscrit dans le cadre d'une enquête plus globale sur l'identification de nouvelles pratiques en terme de gouvernance urbaine dans huit métropoles de pays en voie de développement (Bogotá, Rio de Janeiro, Casablanca, Oujda, Dakar, Ouagadougou, Accra, Cotonou). Il s'agit du fruit d'une collaboration entre Urbanistes du Monde, le Master Stratégies Territoriales et Urbaines de Sciences Po Paris, l'Ecole Centrale de Paris et la Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme.

La question de la gouvernance urbaine est devenue une problématique centrale en politiques publiques. Le mot anglais de « *governance* » a été introduit dans les années 1990 par des économistes et politologues anglo-saxons ainsi que par certaines institutions internationales comme l'ONU, la Banque Mondiale et le FMI. Son utilisation découle du constat de l'ingouvernabilité des sociétés et des défaillances des gouvernements institutionnels en place. Le terme de gouvernance renvoie à l'art ou la manière de gouverner mais se distingue clairement du mot « gouvernement » (défini comme une institution) : c'est la promotion d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile.¹

Pourquoi étudier cette notion dans le cadre de métropoles de pays en voie de développement ? Tout d'abord, il s'agit de l'objet d'étude et de travail de l'association Urbanistes du Monde : cette association a été créée en décembre 2005 dans l'optique de mobiliser des urbanistes occidentaux prêts à collaborer et relever, avec les équipes locales, les défis de la croissance urbaine des grandes villes dites « du Sud ». L'objectif de l'association est avant tout de collaborer avec les équipes locales à travers un transfert de compétences dans les deux sens auprès de confrères étrangers.

Par ailleurs, cette étude globale part du présupposé que l'analyse de la gouvernance urbaine dans des métropoles de pays en voie de développement peut permettre de casser certains clichés occidentaux et d'en retirer un apprentissage bénéfique pour les urbanistes européens. L'association Urbanistes du Monde projette d'organiser début 2009 un forum sur la gouvernance « des métropoles du Nord et du Sud » avec la question : qu'est-ce que les secondes ont à apprendre aux premières ?

Bogotá : éléments clé de présentation pour comprendre ce qu'est Bogotá

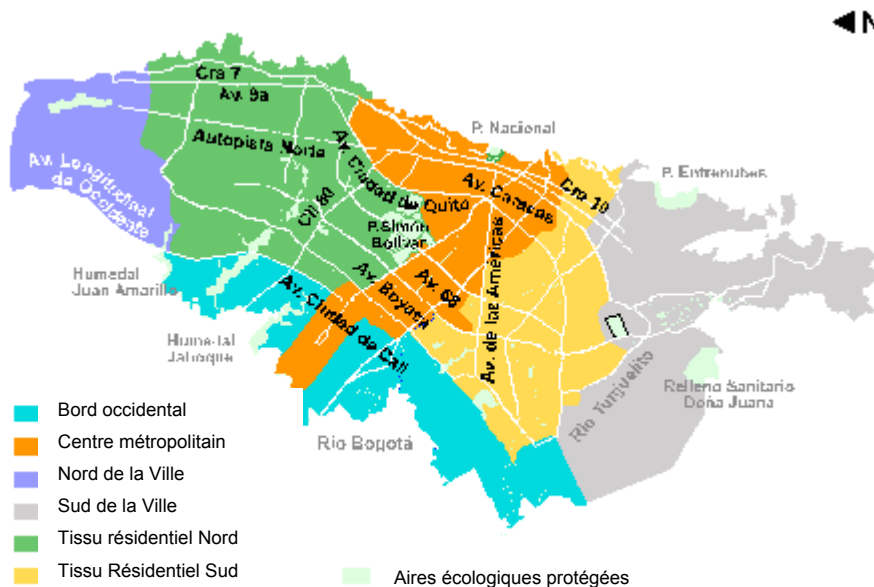
Le travail réalisé ici s'intéresse à la question de la gouvernance urbaine à Bogotá, capitale de la Colombie. Il a été réalisé à partir des éléments bibliographiques (documents, entretiens, photographies) rassemblés par Carolina Valdes Restrepo, architecte-urbaniste colombienne, secrétaire générale et correspondante d'Urbanistes du Monde pour Bogotá, chargée de DSU (Développement Social Urbain) à OPIEVOY et expert auprès de la Commission européenne (URBACT).

La ville de Bogotá, officiellement appelée *Santa Fé de Bogotá Distrito Capital*, est la capitale de la Colombie. Elle se trouve à plus de 2 600 mètres d'altitude dans la Cordillère orientale des montagnes du nord des Andes. Depuis sa fondation, en 1538, la ville de Bogotá s'est étendue selon un processus lent et progressif sur le plateau de Cundinamarca selon un axe nord-sud (la carrera Cra 7, aujourd'hui) et ce, jusqu'au début du 20^{ème} siècle. Jusqu'au 16^{ème} siècle, les limites de la ville sont restées les deux fleuves San Francisco et San Agustín ; ces barrières naturelles ont été rompues ensuite, le développement de la ville se poursuivant toujours selon un axe nord-sud. Le maillage orthogonal du centre historique de la ville ainsi que ses édifices (la place principale, les établissements publics, les églises et les résidences) témoignent de la période coloniale espagnole qui a marqué l'histoire de Bogotá. La ville est aujourd'hui caractérisée par un plan en damier avec de nombreuses

¹ La définition du terme de gouvernance selon Patrick Le Galès, directeur de recherche CNRS au CEVIPOF et professeur de sociologie et sciences politiques à Sciences Po Paris : « la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité. »

avenues orientées nord-sud (*carreras*) coupées perpendiculairement par des rues (*calles*). La densité humaine est aujourd'hui élevée (210 habitants par hectare en 2000).

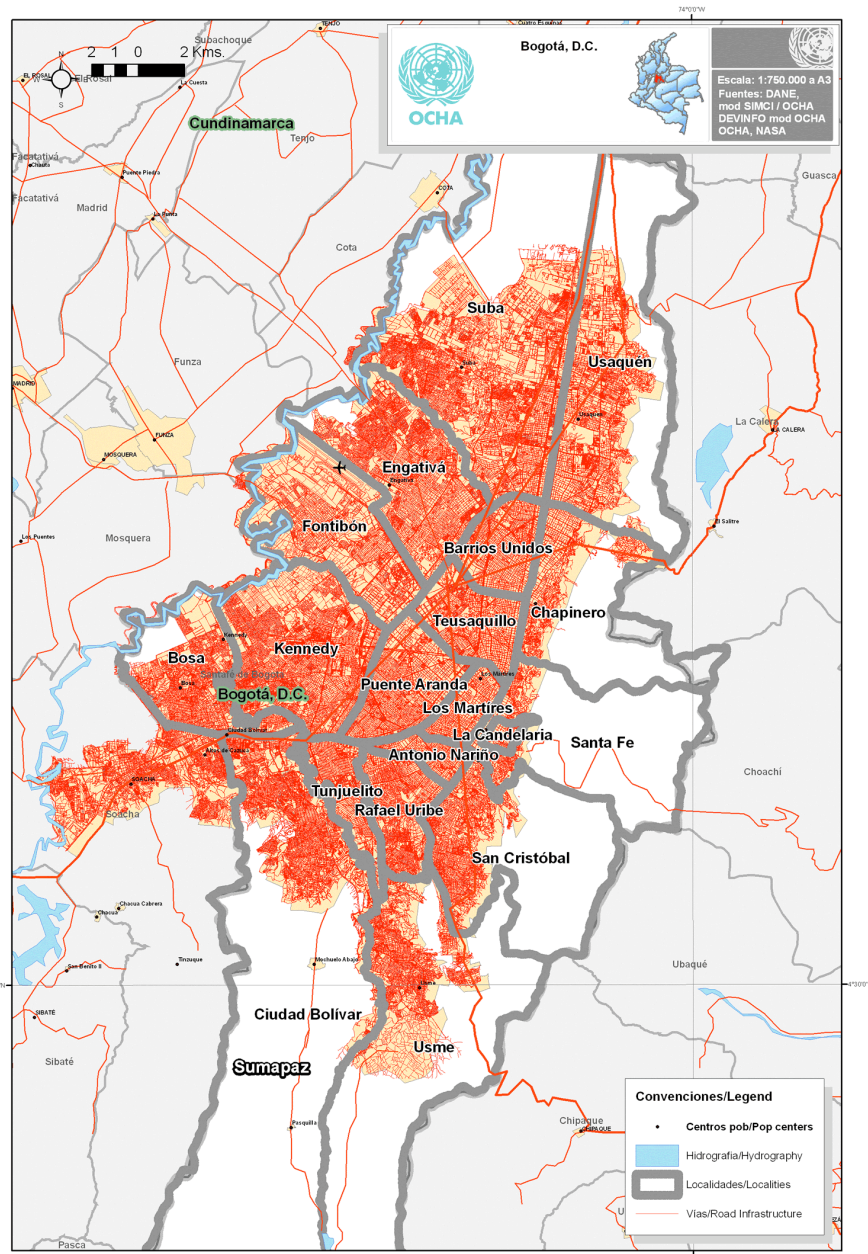
Divisions territoriales au sein de Bogotá selon le Plan d'Aménagement du Territoire de Bogotá (POT – Plan de Ordenamiento Territorial).



Source : carte trouvée sur le site Internet : <http://contenido.metrocuadrado.com/>

La ville de Bogotá compte aujourd'hui 8 550 000 d'habitants (dont plus de deux millions supplémentaires depuis 1990). La majorité de la population est très jeune. 56% de la population a moins de 30 ans et 14% de la population a plus de 50 ans. Chaque année, la capitale colombienne reçoit 150 000 nouveaux résidents. Cette croissance démographique lui a permis de concentrer plus de 17% de la population nationale. Bogotá est le plus grand centre urbain de la Colombie sur le plan démographique mais également sur les plans économique et social : concentration de 25% du PIB, premier marché national des capitaux, premier centre d'éducation et de services sociaux et commerciaux. Par ailleurs, son statut de capitale politique lui a donné, depuis la Constitution de 1991, une particularité administrative. A noter que la ville est divisée en :

- vingt localités, chacune avec un maire local désigné par le maire de Bogotá pour un mandat de quatre ans et un conseil municipal élu au suffrage universel, appelé Groupe Administratif Local (les *Juntas Administradoras Locales*),
- 5200 quartiers dans lesquels sont élus des comités d'habitants appelés Groupes d'Action Communale (*Juntas de Acción Comunal*).



Tableau

récapitulatif des différents échelons locaux institutionnels à Bogotá (réalisé par l'auteur)

Niveau territorial	Elus	Modalités d'élection
District Administration centrale	Maire « principal »	Suffrage universel
	Conseil municipal	Suffrage universel
Localité	Maire « secondaire »	Désigné par le Maire « principal » et sur proposition du Groupe Administratif Local (JAL).
	Groupe Administratif Local (JAL – Junta Administradora Local)	Suffrage universel
Quartier	Groupe d'Action Communale (JAC – Junta de Acción Comunal)	Elu par les résidents du quartier

IMAGES DE BOGOTA



Source : Photographies issues du Site Internet www.ambafrance-co.org

Problématique de l'étude : Bogotá, une ville sud-américaine innovante en matière de gouvernance urbaine. Quels exemples ?

Bogotá, métropole sud-américaine, est confrontée comme l'ensemble des grandes villes des pays en voie de développement à une croissance urbaine effrénée, difficilement contrôlable, encore récemment peu planifiée. D'après le nouveau rapport de l'ONU-Habitat *L'Etat des villes du monde* (édition 2008-2009), « les pays en voie de développement sont responsables de 95% de la croissance urbaine mondiale et apportent 5 millions de nouveaux urbains chaque mois ». La population urbaine des pays en voie de développement devrait doubler d'ici à 2050 selon l'ONU.

Cette croissance urbaine suscite de nombreux enjeux en matière de gestion urbaine pour l'ensemble des métropoles des pays en voie de développement. La Ville de Bogotá n'a pas échappé à la règle. La forte croissance urbaine de ces dernières années et l'incapacité d'intervention de la part des pouvoirs publics jusqu'aux années 1990 ont entraîné le développement, sans aucune planification, d'un urbanisme anarchique et informel. En découlent :

- des quartiers urbanisés anarchiquement, souffrant de nombreuses carences en matière de services, d'espaces verts et de réseaux urbains,
- une ville socio-spatialement ségrégée, dont la planification globale a été peu pensée.²

C'est à partir du début des années 1990 que les pouvoirs publics commencent véritablement à chercher des solutions à la croissance urbaine explosive et à ses conséquences négatives sur la structure urbaine de la ville et la qualité de vie de ses habitants. Une quinzaine d'années après, Bogotá remporte le prix du Lion d'or à la Biennale de Venise en tant que « Meilleure ville », récompense la plus prestigieuse de cette manifestation internationale d'art contemporain.³ Ce prix avait pour objectif de saluer non seulement la qualité de l'exposition mise en place pour l'occasion mais également tout le travail réalisé en matière de gestion urbaine à Bogotá, un travail qui a donné lieu à des résultats remarquables sur un certain nombre de thématiques : le transport public, la récupération et la valorisation de l'espace public, le logement social...

Ce ne sont pas les résultats qui étonnent le plus nos yeux d'occidentaux mais les mécanismes originaux mis en place pour les atteindre. On peut penser que l'analyse du fonctionnement de la gouvernance urbaine de Bogotá s'avère instructive pour les urbanistes du monde entier, des pays en voie de développement comme des pays développés (même si les enjeux, les problèmes, les préoccupations, les contextes et les histoires sont différents). Etudier la gouvernance urbaine de Bogotá renvoie à s'interroger sur :

- le rôle des pouvoirs publics (le politique et l'administratif) aux différentes échelles spatiales,
- le rôle des acteurs non gouvernementaux et institutionnels : les acteurs privés, associatifs, les habitants de Bogotá.

Le dossier réalisé sur la question de la gouvernance urbaine à Bogotá cherche à répondre à une question principale : en quoi la ville de Bogotá, « métropole du Sud », témoigne d'un certain nombre de projets originaux en matière de gouvernance urbaine ? Dans le cadre de ce dossier, quatre fiches ont été réalisées :

➔ Fiche n°1: *Entretien avec David Luna, élu à la Camara pour Bogotá – Comprendre l'évolution de la gestion urbaine de Bogotá depuis une quinzaine d'années.*

² A noter que les inégalités socio-spatiales sont encore aujourd'hui très prononcées à Bogotá. Pour la première fois, l'ONU a appliqué le coefficient utilisé pour mesurer les écarts de revenus aux villes. L'égalité est parfaite quand l'indicateur est égal à zéro. Plus l'indicateur est proche de 1, plus les inégalités sont importantes. Plusieurs villes d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne dépassent 0,6, un seuil déjà considéré comme très élevé. Le coefficient est de 0,7 à Bogotá en 2008.

³ La Biennale de Venise est une manifestation internationale d'art contemporain au cours de laquelle des prix sont décernés afin de récompenser la meilleure participation nationale à l'exposition. La Biennale de Venise de 2006 a attribué à Bogotá le Lion d'or en tant que « Meilleure ville », récompense la plus prestigieuse de la manifestation.

Il s'agit d'un compte-rendu d'entretien réalisé avec David Luna, un jeune politicien qui a travaillé sur des territoires urbains à des échelles et des enjeux différents : élu d'une localité, il est ensuite devenu conseiller de la capitale, puis élu dans une instance d'envergure nationale. Ce compte-rendu d'entretien met en lumière avant tout le rôle-clé des acteurs politico-institutionnels dans la gestion d'une ville telle que Bogotá.

→ **Fiche n°2 : *Le programme « Obras con saldo pedagógico » à Bogotá. Un exemple de gouvernance urbaine innovante dans la capitale colombienne.***

Obras con saldo pedagógico (OSP) – « Ouvrages à vocation pédagogique » en français – est un programme d'amélioration du cadre de vie mis en place par la municipalité de Bogotá à partir de 1995. Ce programme s'appelle *Obras con Participación ciudadana* (« Ouvrages avec une forte participation citoyenne ») aujourd'hui.

Ce programme fait figure d'exemple réussi lorsque l'on évoque la question de la gouvernance urbaine à Bogotá dans la mesure où il présente une méthodologie de travail innovante, fondée sur la mise en place d'accords contractuels entre organisations sociales locales et pouvoirs publics. Les organisations sociales et civiques et, à travers elles, les habitants sont placés au centre du programme : ce sont elles qui créent et montent leur projet d'amélioration du cadre de vie des quartiers les plus carencés de Bogotá.

→ **Fiche n°3 : *Metrovivienda, une entreprise à capital public chargée de la question du logement social à Bogotá. Une solution innovante proposée par les pouvoirs publics face à la croissance urbaine informelle.***

Comment faire face au déficit chronique d'offre de logements dans la capitale ? Comment l'administration publique peut-elle traiter notamment la question du logement social dans une ville telle que Bogotá ?

En 1999, l'administration d'Enrique Peñalosa tente de trouver une réponse à ces questions en créant Metrovivienda, une entreprise industrielle et commerciale à capital public chargée de la promotion du logement social. Les pouvoirs publics mettent en place un système original dans lequel une entreprise privée à fonds publics fournit des terrains aménagés, choisit des projets de logements proposés par des promoteurs (sous certaines conditions de prix de vente) et accompagne les ménages dans l'achat des logements sociaux réalisés.

→ **Fiche n°4 : *TransMilenio ou l'organisation des transports collectifs à Bogotá. Le cas d'un système de transports en commun exemplaire dans une métropole latino-américaine.***

TransMilenio est le système de transports en commun de Bogotá créé à partir de 1999 sous l'administration d'Enrique Peñalosa. Son étude est incontournable dans ce dossier sur les exemples innovants de la capitale colombienne en matière de gouvernance urbaine. TransMilenio est un système complexe fondé sur l'intervention d'acteurs publics et privés qui travaillent de concert pour assurer un système de transport collectif massif pour l'ensemble des habitants de Bogotá.

Bilan : quels apports des exemples innovants étudiés en matière de gouvernance urbaine à Bogotá ?

Les différents projets étudiés – le programme OSP, Metrovivienda et TransMilenio – témoignent de la volonté d'action des pouvoirs publics ainsi que du rôle plus prononcé qui est donné et que se donnent les acteurs privés de Bogotá cette dernière décennie. L'entretien réalisé avec David Luna constitue un peu le fil rouge de l'ensemble du dossier ; il met en évidence l'ensemble des enseignements tirés de l'étude de la gestion urbaine de la Ville de Bogotá depuis le début des années 1990, à savoir :

- ➔ Le rôle essentiel du politique à travers les figures de maires comme Jaime Castro, Antanas Mockus ou Enrique Peñalosa. On a le sentiment que ce sont les pouvoirs publics qui sont avant tout à l'origine de la nouvelle dynamique que connaît Bogotá en matière de gestion urbaine, alors que les administrations successives précédentes avaient joué un rôle mineur, sans pouvoir faire face aux différents enjeux liés à la croissance urbaine que connaissait la capitale. Le projet de transports en commun de TransMilenio a par exemple été porté à bout de bras par Enrique Peñalosa. Ces maires charismatiques ont insufflé une dynamique à la ville de Bogotá en introduisant de nouvelles pratiques innovantes dans l'organisation de l'administration publique, pratiques qui ont dépassé la planification urbaine traditionnelle. Ce nouveau souffle impulsé par certains maires s'est inscrit dans un cadre politico-administratif et législatif nouveau. Les administrations dirigeantes de la Ville se sont appuyées sur les grandes réformes (institutionnelles, fiscales et administratives) qui découlent de la promulgation de la nouvelle Constitution de 1991.
- ➔ Le renforcement du pouvoir de l'administration centrale de Bogotá et l'émergence des pouvoirs institutionnels locaux. La Constitution politique de 1991 a permis un renforcement du gouvernement local, en particulier de l'administration de Bogotá : une nouvelle structure politique, administrative et fiscale fut introduite par Jaime Castro (1992-1994) après la promulgation de la Constitution. Les maires suivants ont poursuivi ce processus de décentralisation et de renforcement des compétences locales de la Ville. A l'échelle infra-administration centrale de Bogotá, de nouveaux pouvoirs publics ont émergé : les localités, représentées par des maires locaux et les Groupes Administratifs Locaux (JAL – *Junta Administradora Local*). Même si leur rôle est apparu marginal dans les différents programmes étudiés, il est pour autant non négligeable (les JAL interviennent dans la négociation des projets locaux, comme c'est notamment le cas dans les programmes OSP).
- ➔ La prise de conscience de l'importance d'associer les habitants à la gestion de la Ville. La promotion d'une culture urbaine, impulsée par Antanas Mockus, a fait partie de façon inhérente du processus global de renaissance et de rénovation de Bogotá. Une série de mesures et de nouvelles pratiques ont été mises en place dans l'optique de :
 - susciter une prise de conscience du respect des biens publics,
 - accroître la participation active des habitants sur des sujets d'ordre civique,
 - renforcer les normes, valeurs, règles de vie et le savoir-vivre,
 - reconnaître les droits individuels comme collectifs,
 - éveiller une prise de conscience identitaire et le sentiment d'appartenance à une ville et à un quartier.

Le programme OSP (aujourd'hui appelé « *Obras con participación ciudadana* ») constitue une bonne illustration de l'application de ces différents objectifs. C'est un exemple de planification urbaine avec participation citoyenne : en collaboration avec leurs représentants élus, les habitants de plus de cent quartiers tentent d'améliorer les conditions de vie et la qualité de l'espace public.

A noter que c'est dans le cadre du processus de décentralisation (depuis 1991) que les maires locaux, plus autonomes, ont commencé à considérer la participation des habitants comme un enjeu de planification urbaine. Chacune des localités doit notamment rédiger un plan de développement local participatif (« *Plan de desarrollo local participativo* ») dans lequel sont

définis les projets prioritaires du territoire. La réalisation d'un tel plan nécessite la création d'espaces de dialogue entre les organisations sociales, les individus et les pouvoirs publics.

- ➔ Le rôle du privé à travers des partenariats public-privé originaux. Les enjeux et les responsabilités d'un certain nombre de projets (transports en commun, logement, création d'espaces publics...) étaient tels qu'ils ont nécessité la mise place de mécanismes de régulation et de financement innovants et originaux qui peuvent étonner du fait de l'introduction réussie d'acteurs privés dans des programmes a priori d'essence publique. TransMilenio et Metrovivienda sont les exemples qui illustrent la mise en place de ces partenariats public-privé originaux et innovants du point de vue de la gouvernance urbaine à Bogotá.

Une rue de Bogotá – vue sur la colline de Montserrat.
Source : Site Internet – <http://duchesse.viabloga.com>



Mots-clés thématiques	Aménagement de l'espace public, aménagement du territoire, associations, capacité d'expertise, citoyens, communauté locale, constitution, décentralisation, démocratie participative, efficacité de l'action publique, Etat et société civile, finances publiques, gestion des territoires, gouvernance, gouvernance urbaine, identité collective, groupe d'action communale, modernisation administrative, municipalité, partenariats public-privé, participation des habitants à la décision publique, politiques publiques, relations entre le pouvoir politique et les administrations, services publics, société civile, territoire, territoire local, liens entre les habitants et les institutions publiques locales..
Mots-clés géographiques	Amérique latine, Amérique du Sud, Colombie.
Mots-clés acteurs	Administration centrale, administration publique, autorités locales, citoyens, entreprise, entreprise publique, Etat, habitants, institution publique locale, institution publique territoriale, organisations d'habitants, organisations communautaires, organisations sociales, responsables politiques, service public.
Mots-clés candidats	Acteurs publics, acteurs privés, Bogotá, bus en site propre, croissance urbaine informelle, modèle, planification, système de transports, transports en commun, transports publics.
Renvois à d'autres fiches	- Fiche de synthèse sur la gouvernance urbaine à Rio de Janeiro, rédigée par Audrey Séon, avril-juin 2008. - Fiche n°1 – Gouvernance urbaine à Bogotá – <i>Entretien avec David Luna, élu à la Camara pour Bogotá – Comprendre l'évolution de la gestion urbaine de Bogotá depuis une quinzaine d'années</i>, octobre 2008. - Fiche n°2 – Gouvernance urbaine à Bogotá – <i>Le programme « Obras con saldo pedagógico » à Bogotá. Un exemple de gouvernance urbaine innovante dans la capitale colombienne</i>, septembre 2008. - Fiche n°3 – Gouvernance urbaine à Bogotá – <i>Metrovivienda, une entreprise à capital public chargée de la question du logement social à Bogotá. Une solution innovante proposée par les pouvoirs publics face à la croissance urbaine informelle</i>, octobre 2008. - Fiche n°4 – Gouvernance urbaine à Bogotá – <i>TransMilenio ou l'organisation des transports collectifs à Bogotá. Le cas d'un système de transports en commun exemplaire dans une métropole latino-américaine</i>, octobre 2008.
Bibliographie et liens Internet	- Grégoire Allix, <i>Urbanisation : le rapport biennal d'ONU-Habitat met en avant la très forte croissance urbaine des pays du Sud. Depuis 2008, la moitié de l'humanité vit en ville</i>, Le Monde du 24/10/2008. - G.Martin, A.Escovar, M.Martin, M.Goossens, coordinateurs éditoriaux du catalogue officiel de l'exposition de Colombie dans le cadre de la Biennale de Venise de 2006, <i>Bogotá: el Renacer de una ciudad</i>, août 2007. Ricardo Montezuma, « Del problema del transporte a la movilidad: transformaciones culturales y espaciales », pages 167-184. - Présentation Power Point « Gouvernance et Politiques publiques » dans le cadre de cours donnés à Sciences Po Paris, Patrick Le Galès, octobre-novembre 2007. - Ensemble des fiches réalisées dans le cadre du dossier sur la gouvernance urbaine à Bogotá, Urbanistes du Monde, septembre-octobre 2008 (voir ci-dessus les renvois aux autres fiches).