

FICHE N°2 (fiche d'expérience) – GOUVERNANCE URBAINE A BOGOTA

Le programme « *Obras con saldo pedagógico (OSP)* » à Bogotá

Un exemple de gouvernance urbaine innovante dans la capitale colombienne

Dossier	Bogotá, une ville sud-américaine innovante en matière de gouvernance urbaine. Quels exemples ?
Titre	Le programme « <i>Obras con saldo pedagógico (OSP)</i> » à Bogotá.
Sous-titre	Un exemple de gouvernance urbaine innovante dans la capitale colombienne.
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	Septembre-octobre 2008
Résumé	<i>Obras con saldo pedagógico (OSP)</i> – « 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 aujourd'hui <i>Obras con Participación ciudadana</i> (« 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.

Pourquoi étudier le programme *Obras con saldo pedagógico* (OSP) dans le cadre d'un travail plus global sur les formes de gouvernance urbaine à Bogotá ? *Obras con saldo pedagógico*, comme son nom l'indique – « Ouvrages à vocation pédagogique » si l'on peut tenter une traduction en français – s'inscrit dans une nouvelle démarche de gestion urbaine participative adoptée par la Ville de Bogotá depuis quelques années. A noter que ce programme s'appelle aujourd'hui *Obras con Participación ciudadana* (« Ouvrages avec une forte participation citoyenne »).

Par le jeu d'acteurs qui l'animent et par la méthodologie à vocation participative qui y est adoptée, OSP constitue l'un des exemples de gouvernance urbaine innovante à Bogotá. Ce programme montre comment les acteurs urbains d'une grande ville sud-américaine ont trouvé ensemble des solutions pour remédier aux carences et dysfonctionnements courants dans les métropoles du Sud.

Le contexte de la naissance du projet OSP

Le projet *Obras con saldo pedagógico* (OSP) constitue une priorité de « Démarginalisation » (*Desmarginalización*), ambitieux programme développé par la Ville de Bogotá sous la municipalité d'Enrique Peñalosa lors de la période 1998-2001. Le programme « Démarginalisation », financé par les ressources propres de la Ville, consistait à revaloriser les quartiers périphériques de Bogotá, développés de façon anarchique à partir des années 1970. Il s'agissait d'améliorer des quartiers construits de manière informelle, sans aucune planification. Ainsi « Démarginalisation » s'inscrit dans la série de tentatives des pouvoirs publics¹ pour pallier les dysfonctionnements et carences liées à la croissance urbaine effrénée et chaotique de Bogotá. Dans le cadre du programme sont mis en place un certain nombre de projets de création d'équipements éducatifs et d'amélioration du cadre de vie des habitants à l'échelle du quartier.

La naissance du projet OSP a lieu dans un contexte institutionnel et administratif particulier :

- Le rôle des acteurs locaux s'accroît. La Constitution nationale de 1991 et le Statut de Bogotá en 1993 ont ouvert un nouveau cadre législatif en matière de participation citoyenne et d'action démocratique locale. Sont créées :
 - les localités, nouvelles instances politiques locales représentées par les Groupes Administratifs Locaux (les *Juntas Administradoras Locales*), élus au suffrage universel.
 - les Groupes d'Action Communale (les *Juntas de Acción Comunal*) organisations formées par les habitants de chaque quartier.

Les premiers plans de développement local sont également développés avec un volet participatif important.

- Les relations entre autorités publiques et organisations sociales évoluent. L'avènement d'une nouvelle norme permet aux autorités publiques de contractualiser avec les organisations sociales.
- La création de nouveaux outils de gestion urbaine et d'aménagement du territoire change le rapport des habitants et des organisations au territoire. Une nouvelle échelle géographique d'intervention est définie : l'échelle dite intermédiaire, les Unités de Planification Zonale (*Unidades de Planeamiento Zonal* – UPZ)² est un nouvel instrument de planification urbaine susceptible d'assurer l'équilibre délicat entre appropriation territoriale par les habitants et efficacité d'intervention de la part des pouvoirs publics.

¹ On note :

- les programmes PIDUZOB et Ciudad Bolívar – années 1970-1980 – réalisation d'infrastructures et d'équipements d'envergure métropolitaine,
- le programme « Démarginalisation » (*Desmarginalización*) – 1998-2000,
- le programme d'Amélioration Intégrale des Quartiers (*Mejoramiento Integral de Barrios*)

² L'UPZ est appliquée à partir de 2000 comme secteur territorial qui sert de base à la convocation citoyenne pour la discussion des plans de développement local 2002-2004. Par la suite, l'UPZ est utilisée non seulement dans le cadre de la planification territoriale mais également afin de resserrer les liens entre les habitants et leurs organisations en matière de gestion urbaine.

Le programme OSP

La philosophie du programme

L'objectif du programme OSP est de générer des liens et de favoriser des rapprochements entre les leaders des organisations sociales de quartier, proches des habitants, et les autorités publiques de la Ville. Les OSP doivent contribuer à :

- Fortifier les liens sociaux entre les organisations civiques et sociales et les pouvoirs publics dans un souci d'intérêt général.
- Renforcer les capacités d'organisation et de participation des organisations civiques et sociales à l'échelle de chaque quartier. L'autonomie des organisations sociales est valorisée grâce à la forme contractuelle du projet ; par ailleurs, chaque organisation doit pouvoir tirer des enseignements bénéfiques de l'expérience OPS (en matière de compétences techniques et administratives, de capacité de dialogue et de représentation des habitants).
- Favoriser la reconnaissance et l'appropriation de l'espace public par les habitants du quartier.

L'ensemble de ces objectifs passe par la réalisation de projets touchant à l'espace public piéton : création ou amélioration d'espaces verts, de trottoirs, de places ...

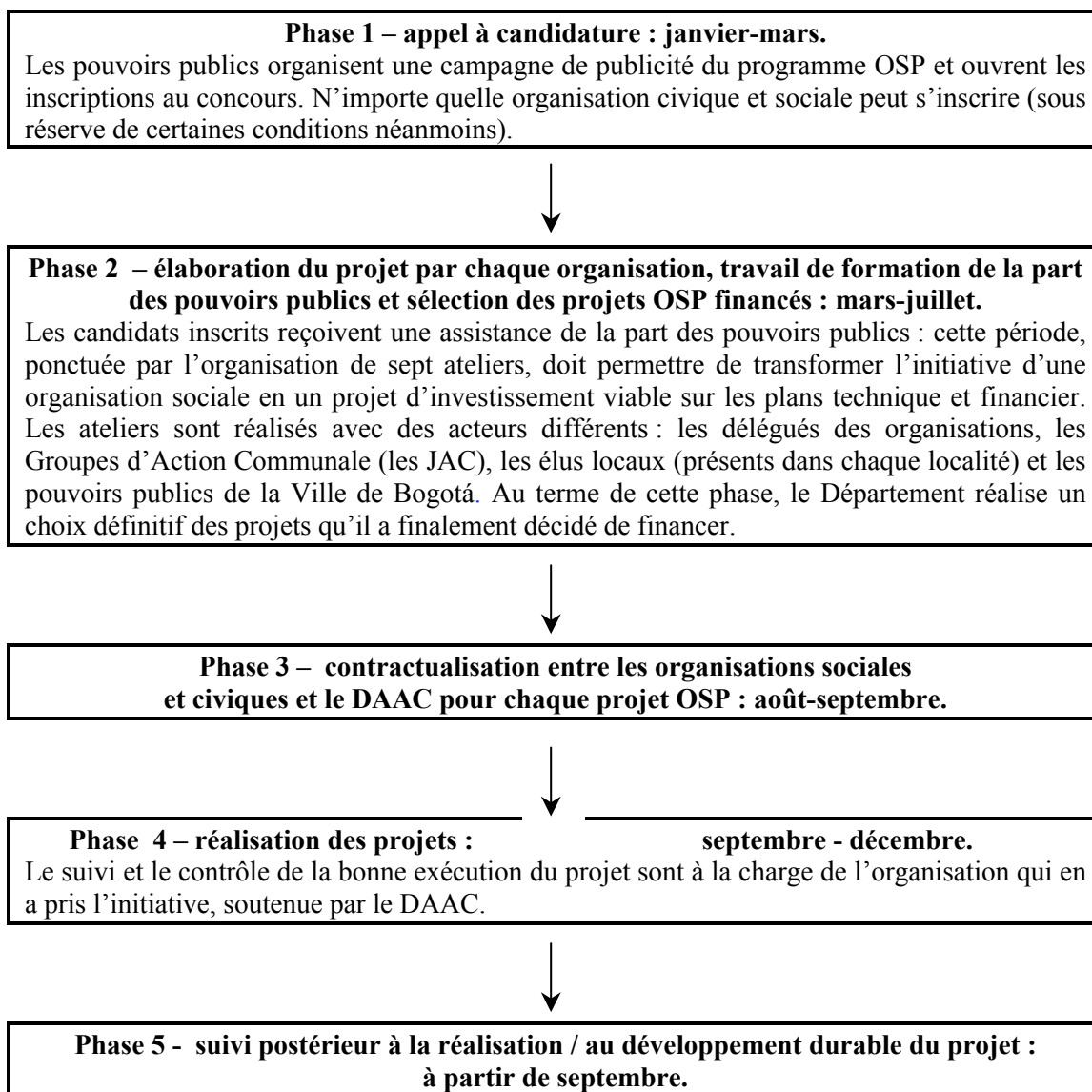
La méthodologie OSP

Le choix des différents projets présentés par les organisations se fait par concours public. A l'issue de ce concours, plusieurs projets vainqueurs sont désignés : leur réalisation est financée totalement par les organisations publiques, à hauteur maximum de 50 millions de pesos (soit près de 22 000 dollars en 2000/2001).

Une seule instance publique est chargée de l'organisation du concours public, du choix des vainqueurs et du suivi des projets. Il s'agit du Département administratif de l'action communale (DAAC)³, l'un des départements de l'administration de la Ville de Bogotá. Sa mission principale est d'identifier et promouvoir des processus de participation citoyenne autour de trois thèmes spécifiques : la convivialité urbaine, la planification territoriale et l'espace public.

³ *Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD)*

Le concours public est organisé chaque année afin de déterminer les projets OSP qui seront financés :



Le bilan chiffré du programme OSP

Jusqu'en 2000 près de 700 projets ont été financés par la Ville de Bogotá, soit un investissement total de plus de 27 000 millions de pesos (soit autour de 11 millions de dollars à l'époque). Les interventions ont avant tout concerné la valorisation et la création d'espaces verts ainsi que de voies piétonnes. Géographiquement, les projets préférentiellement financés sont situés dans les zones d'application du programme « Démarginalisation ».

Deux tableaux issus de l'article « El proyecto Obras con saldo pedagógico en Bogotá: avances y reflexiones », Clemencia Escalón Gartner, 2005 (cf. bibliographie)

➤ Le nombre de projets inscrits et financés dans le cadre des OPS entre 1996 et 2000

Activité	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	Total
Organisations inscrites	302		369		582		868		1217		3338
Phase de consensus ?	247	81,79	213	57,72	268	46,05	301	34,68	491	40,35	1520

Projets réalisés	92	37,25	109	51,17	103	38,43	236	88,04	156	31,77	696
Investissement (en millions de pesos)	2733		2759		3433		9821		8843		
Investissement moyen dans un projet		29,71		5,38		33,33		41,61		56,69	

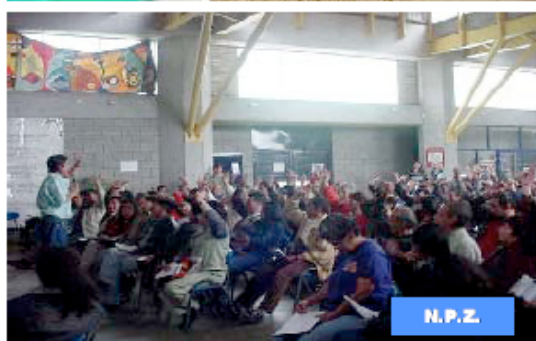
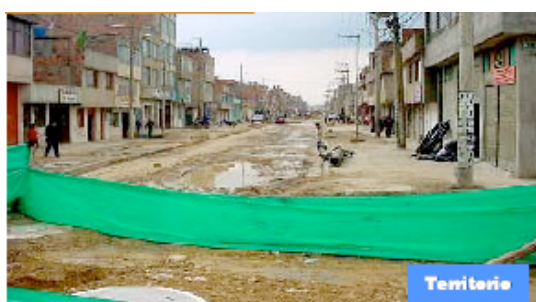
➤ Le type de projet OSP réalisé entre 1996 et 2000

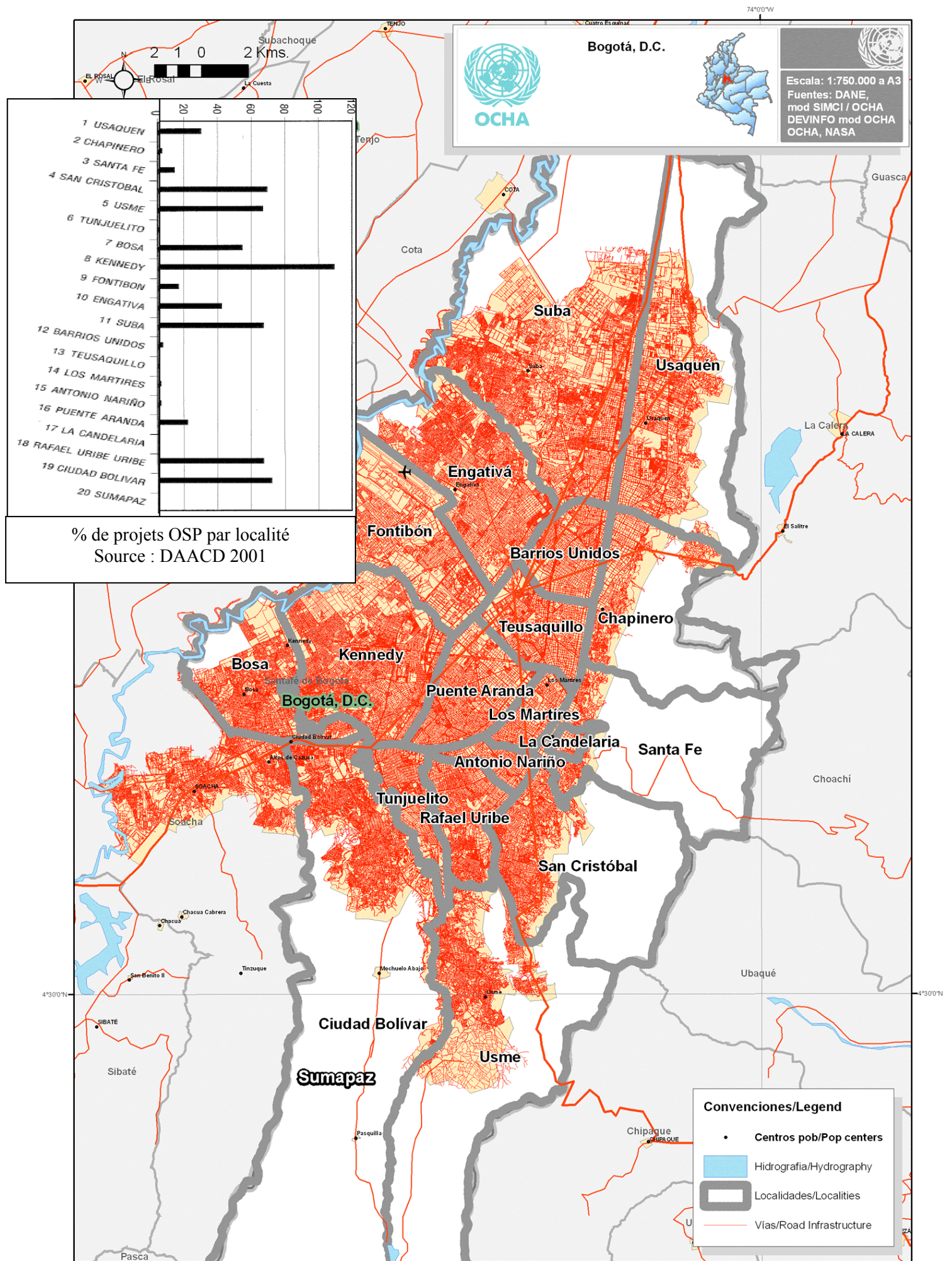
Type de projet réalisé	1996	1997	1998	1999	2000	Total	%
Espaces verts-parcs	55	72	51	120	45	343	49,28
Locaux communaux	29	20	13	34	22	118	16,95
Voies piétonnes	8	17	18	75	57	175	25,14
Amélioration du cadre de vie				7	32	39	5,60
Parcs « Institut municipal des loisirs et des sports »			21			21	3,02
Total	92	109	103	236	156	696	100,00

Les chiffres témoignent de l'engouement suscité par le programme OSP qui semble avoir constitué une partie de la réponse à la mauvaise qualité du cadre de vie des quartiers périphériques de Bogotá et au faible sentiment d'appartenance des habitants à leur quartier. Dans le prologue du rapport formel de présentation du programme, l'ancien maire de Bogotá, Enrique Peñalosa, explique que « les Colombiens ne savent toujours pas vivre en ville » du fait de l'exode rural récent et brutal : selon lui, l'usage de l'espace public en ville, un espace plus petit, davantage densifié et dédié à la voiture, constitue tout un apprentissage qui peut être facilité grâce à des programmes de planification urbaine participatifs et tournés vers l'amélioration de la qualité de vie des habitants.

Photos issues d'un séminaire international sur l'amélioration des quartiers en 2003 (Université sud-américaine, Ville de Mexico) :

- L'espace public d'une localité de Bogotá avant la réalisation d'un projet OSP.
- Un atelier de discussion du futur projet OSP – « Groupe de participation zonale » (*Núcleo de Participación Zonal*).





Photos de projets OSP réalisés dans différentes localités de Bogotá : l'avant et l'après pour chaque projet – Interventions sur l'espace public.

Photos issues de l'article « El proyecto Obras con saldo pedagógico en Bogotá: avances y reflexiones, Clemencia Escalón Gartner », 2005 (cf bibliographie).



Antes y después
Obras con Saldo Pedagógico
Barrio Ciudad Milagros - Localidad Ciudad Bolívar
Fuente: DAACD. Informe Gerencia OSP, 2001.



Intervención sobre el espacio público
UPZ 82 Patio Bonito
Fuente: DAACD. Informe Gerencia OSP, 2001.



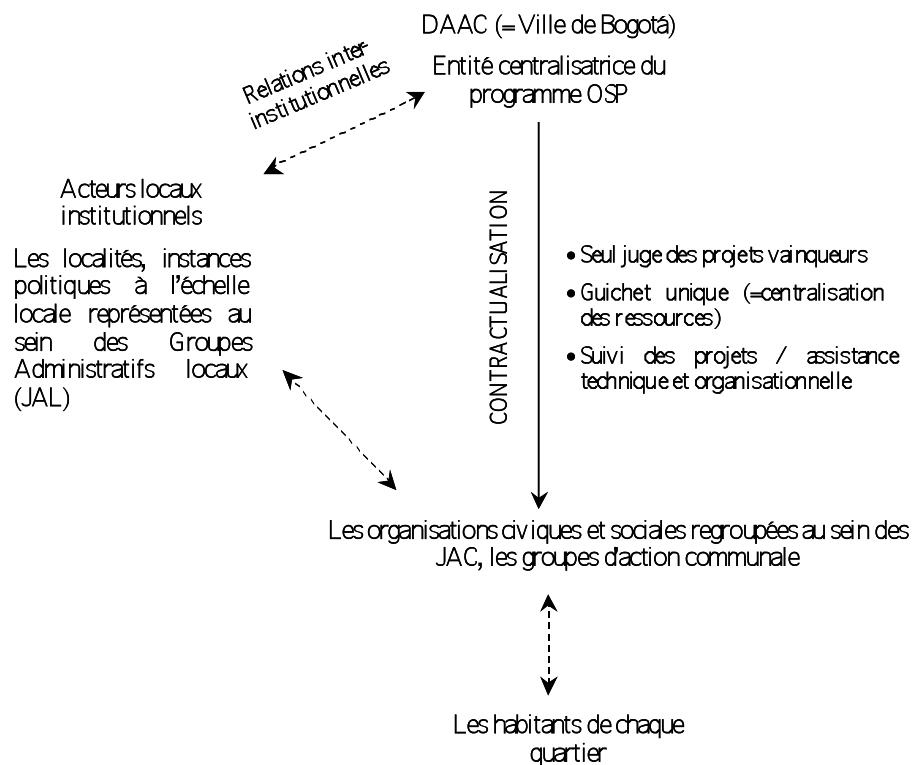
Antes y después
Obras con Saldo Pedagógico
Barrio el Rocio parte baja - Localidad Santafé
Fuente: DAACD. Informe Gerencia OSP, 2001.



Antes y después
Obras con Saldo Pedagógico
Barrio el Codito - Localidad Usaquén
Fuente: DAACD. Informe Gerencia OSP, 2001.

Le programme OSP et sa méthodologie : quels enseignements pour la gestion urbaine globale de Bogotá ?

Dans l'ensemble des programmes d'amélioration du cadre de vie mis en place dans les quartiers périphériques, il est clair que le rôle des acteurs sociaux, habitants et organisations a eu son importance, tout comme celui des institutions publiques. L'un des grands enjeux a été le souci d'équilibre des relations entre chaque type d'acteur : l'acteur central directement relié à la mairie (le DAAC), l'acteur local (les localités) et les habitants et leurs représentants. La méthodologie appliquée au programme des OSP, principalement tournée vers la valorisation d'une planification urbaine participative, semble avoir réussi le pari d'une « bonne » gouvernance urbaine, à tel point que cette méthodologie est promue dans d'autres programmes de la mairie concernant les interventions sur l'espace public.



Certes, la gestion des projets OSP semble fortement centralisée puisque l'assignation des ressources se fait uniquement à travers et grâce au DAAC alors que les projets proposés sont clairement d'échelle locale. Cependant, l'efficacité de la méthodologie proposée a permis une reconnaissance élevée des projets OSP auprès des organisations sociales locales et des Groupes d'Action Communale (les JAC).

Par ailleurs, le programme des OSP a constitué un véritable catalyseur en matière de processus de construction collective de projets. Il semble que les schémas de planification urbaine à l'échelle du quartier, encadrés par une méthodologie contractuelle telle qu'elle est appliquée dans les projets OSP, ont contribué à la construction et au renforcement du tissu social et de la conscience de « la chose publique ».

Mots-clé thématiques	Associations, capacité d'expertise, citoyens, communauté locale, démocratie participative, efficacité de l'action publique, finances publiques, Etat et société civile, gouvernance, gouvernance urbaine, identité collective, groupe d'action communale, municipalité, aménagement de l'espace public, aménagement du territoire, participation des habitants à la décision publique, politiques publiques, relations entre le pouvoir politique et les administrations, société civile, territoire, territoire local, liens entre les habitants et les institutions publiques locales.
Mots-clé géographiques	Amérique latine, Amérique du Sud, Colombie.
Mots-clé acteurs	Administration centrale, administration publique, autorités locales, citoyens, habitants, institution publique locale, institution publique territoriale, organisations d'habitants, organisations communautaires, organisations sociales, responsables politiques, service public.
Mots-clé candidats	Bogotá, espace public, organisations sociales et civiques, qualité de vie.
Renvois à d'autres fiches	- Fiche de synthèse – <i>Etude de la gouvernance urbaine à Bogotá. Eléments introductifs pour comprendre Bogotá – quels apports tirer des exemples innovants étudiés en matière de gouvernance urbaine ?</i>, novembre 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.
Bibliographie et liens Internet	- Collectif d'articles réunis par Rodrigo Rubio Vollert, <i>Ciudades urgentes – Intervención en áreas urbanas decrecimiento rapido</i>, juin 2006, Universidad de los Andes, departamento de Arquitectura. Article de Clemencia Escalón Gartner « El proyecto Obras con saldo pedagógico en Bogotá: avances y reflexiones », 2005. - Rapport du DAACD (<i>Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital</i>, « Département administratif de l'action communal du District »), <i>Obras con saldo pedagógico – Cronomagra y contenido de talleres</i>, 2001 (date approximative de publication). - Présentation PowerPoint intitulée <i>Obras con saldo pedagógico – « Metodología de planeación y gestion participativa a escala zonal »</i>, Université ibérico-américaine de la Ville de Mexico, Séminaire international sur l'amélioration des quartiers, 2003.