

UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE – PARIS 3
INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE L'AMÉRIQUE LATINE – IHEAL
ÉCOLE DOCTORALE 122 – Europe latine et Amérique latine

THÈSE DE DOCTORAT

Discipline : Géographie, aménagement, urbanisme

Julien REBOTIER

LES TERRITORIALITÉS DU RISQUE URBAIN À CARACAS.
Les implications d'un construit socio-spatial dans une métropole d'Amérique latine.

Thèse dirigée par Hélène RIVIÈRE D'ARC

Soutenue le 08 octobre 2008

Résumé

Membres du Jury :

Olivier COMPAGNON, maître de conférences en histoire à l'université Paris 3 – IHEAL

Guy DI MÉO, professeur de géographie à l'université Bordeaux 3

Alain MUSSET, géographe, directeur d'études à l'EHESS

Patrick PIGEON, professeur de géographie à l'université de Savoie

Hélène RIVIÈRE D'ARC, géographe, directrice de recherche au CNRS

Pierre USSELMANN, géographe, directeur de recherche émérite au CNRS

Problématique autour de risques pluriels

En ce début de XXI^e siècle, la ville de Caracas est bien souvent sous les projecteurs de l'actualité politique pour être la capitale d'une République Bolivarienne dont le président, Hugo Rafael Chávez Frías, fait régulièrement les gros titres – polémiques – de différents media. Pour autant, dans bien d'autres registres, Caracas présente une quantité de situations de risques dont nous nous attachons à explorer le caractère urbain. A l'image de bien d'autres grandes villes du continent, on y trouve des problèmes liés à la croissance urbaine très rapide au milieu du XX^e siècle, suivie dans les années 1980 d'une crise substantielle de l'économie basée sur la rente pétrolière et dans les années 1990 d'une persistance de fortes inégalités. Les risques urbains liés à l'insécurité et à la dimension sociopolitique dans une ville très polarisée et conflictuelle sont les premiers éléments qui peuvent venir à l'esprit. Mais les spécificités liées à la capitale vénézuélienne contribuent aussi à déterminer des situations de risques dits socio-naturels, technologiques ou encore sanitaires. On peut penser aux séismes ou aux glissements de terrain chroniques dans l'aire métropolitaine de Caracas, à l'effondrement de l'autoroute qui relie la ville au littoral et à l'aéroport international, ou encore à la pollution ou aux menaces que fait peser le défaut d'équipement en réseau d'évacuation d'eau usée dans certains secteurs de la ville. Rapidement, les situations de risque urbain apparaissent multiples et particulièrement hétérogènes. En même temps, elles semblent s'imposer dans différents discours (de politique locale, nationale, de mobilisations sociales, d'institutions internationales...) et devenir un point incontournable de revendication ou de gestion publique à la fin du XX^e siècle. Pour essayer de comprendre cette apparente « montée en puissance » de la figure des risques urbains et des situations pratiques auxquelles elles correspondent dans l'espace urbain caraquénien, nous avons pris le parti d'adopter une approche constructiviste, en valorisant le contexte géographique, afin de replacer les tendances les plus actuelles, liées au risque urbain, dans différentes temporalités urbaines et dans des perspectives thématiques plus larges que celles qui concernent l'étude sectorielle et locale d'un risque spécifique.

De là, nous entretenons trois niveaux de questionnement qui constitueront les trois orientations fondamentales de notre réflexion. Celui de la manière dont on peut penser le risque en géographie sans céder à des approches sectorielles, très utiles et opératoires, mais limitantes par certains côtés. Celui de la manière dont on peut donner du sens au risque urbain, à sa place dans la société urbaine, dans la production de l'espace, et dans l'ordre socio-spatial urbain. Enfin, il reste toutes les questions liées aux spécificités de Caracas.

Méthode constructiviste, géographie de la longue durée

Nous partons de l'étude de terrain de trois situations de risque urbain présentant peu de relations au premier abord. Il s'agit de l'effondrement en février 2006 de l'autoroute Caracas – La Guaira, essentielle au fonctionnement du système métropolitain de la capitale ; des glissements de terrain chroniques dans le District Métropolitain de Caracas ; et des manifestations et contre-manifestations dans un contexte politique très tendu entre la fin 2001 et Avril 2002 culminant avec le bref coup d'Etat du 11 au 13 avril et les dizaines de morts et blessés du 11 avril. Une fois posés les différents éléments thématiques, d'ordre spatial ou temporel, nous nous sommes attachés à les replacer dans le champ de la construction des risques urbains à Caracas en mettant en avant des facteurs démographiques, socio-économiques, fonctionnels, morphologiques et idéologiques. Du reste, le caractère générique du risque urbain tel qu'il est envisagé amène à dépasser les catégories classiques d'étude sectorielle des risques incarnées pour beaucoup par l'équation : $\text{risque} = \text{aléa} * \text{vulnérabilité}$.

De l'examen du contexte géographique se dégagent différents enseignements. Les modalités de construction des territoires urbains apparaissent significativement liées à la construction des situations de risque qui posent aujourd'hui problème. D'un point de vue matériel et très pragmatique, la concentration de la population en ville, l'intensification de l'urbanisation à travers la construction et l'augmentation des tensions avec l'environnement sont autant d'éléments qui accroissent les situations de risque. Pour autant, toutes les phases d'intensification de l'urbanisation ne correspondent pas à une identification des situations de risque respectives. Des différences apparaissent entre les situations de risques objectives et l'identification qui en est faite en tant que questions sociales. Ces différences se font jour en fonction des époques envisagées, mais aussi, à une même époque, en fonction des populations concernées dans l'espace. Bien que les disparités sociales ne sont pas toujours significatives pour expliquer la distribution des risques urbains (le cas de l'aléa sismique est tout à fait exemplaire, pour lequel les secteurs les plus exposés comptent parmi les plus cossus de la ville), il semble qu'elles jouent un rôle fondamental dans l'identification de telle ou telle situation de risque (tel type de risque ou tel secteur) en tant que problème social impérieux dans le système urbain. Pour être plus nuancé, c'est l'ordre socio-spatial urbain qui s'avèrerait de première importance pour comprendre les risques urbains, leur statut et la place qu'ils occupent aujourd'hui dans « l'ordre » de la capitale vénézuélienne. Par ordre socio-spatial urbain, nous entendons l'ensemble des arrangements et fonctionnements de faits et de relations sociales et spatiales, matérielles et immatérielles qui constituent le système urbain de Caracas.

Nous nous attachons donc à explorer les manières dont les disparités spatiales du fait social font intervenir la catégorie des risques urbains au titre d'un résultat, et plus largement d'une ressource mobilisable, ceci non seulement à travers la dimension sociale, mais aussi la dimension politique et idéologique de l'espace urbain. Après certains enseignements tirés des aspects matériels du contexte géographique de Caracas, nous nous penchons sur des aspects plus immatériels du rapport à l'espace, de son appropriation et de sa production. En rapprochant les aspects matériels et immatériels, c'est au processus de territorialisation que nous faisons allusion en nous appuyant sur le modèle du territoire de Guy Di Méo qui met en avant respectivement des instances géographique et économique d'un côté, idéologique et politique de l'autre.

Ainsi, d'un point de vue immatériel, l'idéologie urbaine, qui préside au développement de la ville mais aussi à l'ordre social, est de première importance dans la production des situations de risque actuelles. Certains aspects intangibles comme le racisme ou le mépris social ont contribué à produire un espace ségrégué et à allouer dans ce sens des conditions de risque différentes dans l'espace urbain et pour ses habitants. Pour autant, il faut souligner que pour les besoins de l'analyse, les aspects immatériels que l'on identifie sont artificiellement distingués des aspects matériels qui les relaient souvent. Nous en prenons pour exemple le développement de la construction de logements qui, pour une part, a suivi les contraintes de la propriété foncière, largement héritée d'un ordre colonial inégalitaire et particulièrement cloisonné. Outre le racisme ou le mépris social, l'idéologie urbaine, qui a présidé au développement de la ville, a joué un rôle important dans la construction des situations de risque urbain contemporaines. Le courant de pensée des Lumières au tournant des XVIIIe et XIXe siècle, cette certitude bourgeoise, mêlée à l'avènement du positivisme au fil du XIXe siècle, ou plus tard, la croyance dans le progrès ou dans le Développement ont mené les décideurs et gestionnaires de la ville à opérer un aménagement de l'espace urbain qui a trouvé tôt ses limites.

L'intensification de l'urbanisation et la forte croissance de Caracas après le premier tiers du XXe siècle, selon un schéma relativement commun au continent, a surtout démultiplié les impacts sur l'environnement et complexifié le fonctionnement de la ville. Là encore, les dysfonctionnements urbains et les situations de risque ne touchent pas l'espace urbain de façon uniforme, et une analyse à travers la lentille de l'ordre socio-spatial offre des clés de lecture, qui n'apparaissent que plus évidentes à la lumière d'une actualité bouillonnante et politiquement très polarisée à Caracas.

Avant de mettre en avant la richesse d'une approche géopolitique des risques urbains, nous faisons un point sur la diversité des conditionnements des situations de risque urbain telles qu'on les connaît aujourd'hui dans la capitale vénézuélienne et telles qu'elles sont identifiées. Outre les

aspects matériels liés au développement national et à un modèle commun au continent, dans ses grands traits, et selon des modalités différentes ; outre les aspects immatériels qui concernent l'idéologie urbaine ou l'ordre social, mais aussi, à plus grande échelle, les conditions de vie et l'impérieuse nécessité que l'on peut avoir à se préoccuper de son repas ou de son travail avant de penser aux situations de risque ; il semble important de signaler le rôle qu'a pu jouer le discours international qui, après les préoccupations sur l'environnement dans les années 1970 impose progressivement puis massivement, dans les années 1990, la problématique des « risques » sur les agendas globaux, nationaux et locaux. Ainsi, la montée en puissance des risques urbains à Caracas s'inscrit aussi dans une petite échelle, celle des organismes internationaux, de la circulation des idées et des modèles de gestion.

Du reste, il est intéressant de prolonger le parallèle des échelles à d'autres domaines. A partir de la fin des années 1970, la trajectoire urbaine de Caracas connaît d'importants dysfonctionnements qui accentuent jusqu'à les rendre insupportables les inégalités et les difficiles conditions de vie en ville. La crise des cours du pétrole qui, pour le Venezuela, suit les premiers chocs pétroliers, hypothèque pour beaucoup la capacité d'intervention d'un Etat très volontariste qui absorrait bien des tensions de la société vénézuélienne. La crise de la dette des années 1980 accentue cette tendance et les pratiques libérales ajoutent à la détresse économique un processus de décentralisation qui consiste pour l'essentiel à dépouiller l'Etat central de sa capacité d'intervention... et d'absorption des tensions. Parallèlement, la pression démographique continue d'être conséquente sur la capitale et une intense urbanisation rend plus critique encore des situations de risque urbain très problématiques. Couplé à l'insertion progressive à la globalisation (par les marchés, les discours, les pratiques de gestion...), le processus de métropolisation correspond, pour Caracas, à la déstructuration de bien des repères, des découpages politico-territoriaux ou des modalités d'intervention publique. L'annonce de mesures relevant de l'ajustement structurel en 1989, pesant encore plus sur les derniers services publics, sur l'alimentation ou sur le transport, donne lieu aux émeutes les plus sanglantes depuis l'avènement de la démocratie en 1958. Le *Caracazo* de février 1989 a entraîné la mort de plusieurs centaines de personnes, pour l'essentiel à Caracas. Dans la capitale d'un Etat traditionnellement très présent, le risque devient intrusif sur la scène urbaine dès lors que la fonction de régulation de l'Etat n'est plus opératoire.

La crise du modèle de développement, des fonctions de régulations de l'Etat et finalement de l'organisation du pays depuis le milieu des années 1920 et le rôle de l'Etat dans l'exploitation du pétrole, est particulièrement exacerbée aujourd'hui. C'est ce contexte géographique de construction des territoires urbains, faisant jouer les échelles et la nature des facteurs

d'explication, qui permet de comprendre la construction des situations et de la figure des risques urbains actuels à Caracas. Dans les années 1990, les politiques de dérégulations et de recul de l'Etat se poursuivent, sans que ce mouvement de transformations profondes en politique ne se traduise socialement ni même dans l'espace urbain. Le système politique traditionnel exsangue laisse place, en 1998, à un candidat présidentiel hors parti : Hugo Chavez. L'ordre socio-spatial urbain à Caracas est bouleversé, les relations de pouvoir entre « oubliés » de la démocratie et classes moyennes supérieures, clientèle des partis traditionnels ou élites socio-démocrates et démocrates chrétiens entrent aussi en mutation. Dans cette période actuelle très tendue, au tournant des XXe et XXIe siècle, les discours s'affrontent, les postures sont plus déterminées et prononcées. Les risques urbains (participant de la montée d'un discours global) interviennent aussi dans les médiations sociales en mobilisant la catégorie géographique des territoires et tout ce qu'ils signifient de distribution, d'appropriation, d'identité ou de représentations. En définitive, c'est la manière dont le risque est invoqué et dont il contribue à arbitrer des rapports sociaux entre différents secteurs de la population qui nous amène à l'envisager comme un instrument de domination – ou de subversion – dans un ordre socio-spatial urbain contesté au début du XXIe siècle. Le risque peut devenir une catégorie unanimiste qui s'auto-légitime. Personne ne peut aller contre la lutte pour sa réduction. Le contrôle du discours et de l'action sur le risque est alors d'autant plus important. Une étude des représentations des risques pour différents secteurs de la ville (en plus d'une étude des pouvoirs publics sous l'ère chaviste) nous aide à voir comment les priorités différentes suivent non pas les limites physiques de la distribution spatiale des espaces à risques mais celles de territoires urbains qui correspondent à une appropriation d'espaces autant physique que matérielle, autant identitaire que politique, et qui recourent les positionnements dans un ordre social et spatial en crise. Les territoires de risque sont alors définis comme un découpage éminemment géographique qui associe par l'espace les aspects matériels et intangibles des risques dans un système socio-spatial à un moment donné. Ils correspondent à la fois à des situations tangibles et à la manière dont ils sont socialement identifiées et vécus, voire à l'instrumentalisation qui en est faite. De fait, les discours évoluent avec les époques, et il nous semble ici que si au début du XXe siècle, c'est le discours hygiéniste qui servait à légitimer l'éradication des logements insalubres et de leurs occupants, au tournant des XXe et XXIe siècle, c'est le risque urbain, parmi quelques autres notions *a priori* universelles, qui peut servir un discours excluant ou ségrégatif.

Cette lecture géopolitique locale, en plus d'éclairer le présent à Caracas, peut aussi donner un sens au développement urbain, dans une approche rétrospective. Ainsi, les aspects sécuritaires des logements, fortement prononcés à Caracas (hauts murs, caméras, barbelés, électricité) sont à

inscrire au moins tout autant dans une tradition d'urbanisme que dans une montée de l'insécurité dans le dernier quart du XXe siècle, indéniable mais largement dramatisée et instrumentalisée. Outre les pratiques ségrégatives d'un urbanisme colonial hispanique, la construction des premiers secteurs résidentiels de la Caracas moderne, dès les premières années du XXe siècle, est directement inspirée des pratiques d'architectes urbanistes nord-américains qui, grâce à tout une série de restrictions et réglementations, mais aussi de formes de bâti et de dessins des quartiers, parviennent à inscrire l'entre-soi – et le rejet de l'autre – dans les formes de la ville, ou plus particulièrement des *suburbs*. Ainsi, des décennies avant l'émergence du risque d'insécurité comme argument inattaquable du repli sécuritaire dans des logements à l'architecture défensive, les exemples d'une urbanité que l'on veut homogène et sélective, mais qui ne dit que rarement son nom, se multiplient dans la capitale vénézuélienne. C'est dans ce sens géopolitique que l'on tache aussi de lire le risque urbain à Caracas.

Résultats analytiques, méthodologiques, épistémologiques

Au terme de l'étude, nous apportons des éléments de réponse aux trois niveaux de questionnements initialement posés. D'une part, l'analyse des territorialités de risque nous permet de dépasser les catégories imparfaites (pour une conception générique des risques) d'aléa, de vulnérabilité, d'enjeu, de résilience, de capacité de réponse... certes très opératoires, mais qui rendent difficile l'approche d'un système socio-spatial si l'on n'envisage pas une problématique relativement réduite ou un type de risque spécifique. Pour autant, l'approche par les territoires de risque reste à systématiser, mais nous espérons contribuer à la réflexion sur la manière dont poser la catégorie des risques urbains en géographie. D'autre part, pour réduire la complexité inhérente au risque urbain conçu de manière générique dans une ville de plusieurs millions d'habitants comme l'est Caracas, il apparaît fondamental de restituer un contexte géographique qui permet d'identifier les termes (d'ordres divers) de la construction des situations de risque, et de faire intervenir des échelles variées, relatives à la nature même d'un système urbain. Les risques s'inscrivent à différents niveaux dans l'ordre socio-spatial urbain. Ils sont tout à la fois un produit de ce système, une ressource, mais aussi un instrument, en fonction des périodes, des acteurs concernés et de leur position dans l'ordre urbain. Par les territoires de risque urbain, on voit l'intervention d'une catégorie géographique dans les relations sociales et la production de la ville. Enfin, dernier niveau de questionnement, si l'on peut rapprocher Caracas de bien des trajectoires urbaines du continent, il faut aussi l'en distinguer au titre des spécificités du site qu'elle occupe, de sa position marginale dans la colonie, de la présence très prononcée de l'Etat dans l'organisation du pays – et de sa forte participation à « l'ordre » urbain – ou de la nature rentière de son économie étroitement liée au pétrole. Les controverses politiques actuelles permettent de mieux

identifier, au risque de se méprendre, les différentes positions dans l'ordre socio-spatial urbain, et de mettre en avant, notamment à travers une insécurité urbaine au cœur des préoccupations de tous ordres, l'instrumentalisation très pratique qui peut être faite de la catégorie des risques urbains.

La construction des territoires de risque est étroitement associée à celle des territoires urbains. Ils sont une construction sociale qui renvoie à un contexte géographique qui associe identification, représentation ou conflits sociopolitiques à la matérialité du bâti, à la qualité physique du site ou au tracé du réseau routier, sans négliger aucune des dimensions intangibles. De ce fait, ils nous apparaissent comme tout à fait significatifs de la géographie sociale urbaine de Caracas ainsi que d'une géopolitique de la capitale vénézuélienne, en d'autres termes, d'une écologie politique du risque. De fait, les territoires du risque urbain semblent être l'expression dans l'espace social et politique caraquénien des mutations urbaines des dernières décennies et de la montée des incertitudes et des peurs des citoyens ainsi que de la déstructuration des systèmes urbains. A la démarche gestionnaire, il est nécessaire d'associer la vocation heuristique des sciences sociales qui s'attachent à faire du sens et réduire la complexité.