

LA CONSTRUCTION SOCIALE DU RISQUE À MEDELLIN (COLOMBIE) : GOUVERNANCE LOCALE ET REPRÉSENTATIONS

Juanita López Peláez

RÉSUMÉ

Mots clés : villes du sud, Medellin, périphéries urbaines, marginalité, petits désastres, vulnérabilité, représentations, gestion du risque, gouvernance urbaine, construction sociale du risque.

Présentation

Ce travail analyse le processus de construction sociale du risque à Medellin (Colombie). Cette construction prend en compte non seulement les dysfonctionnements socio-environnementaux qui ont lieu dans un contexte géographique contraignant spécifique aux villes andines, à l'origine des désastres dits « naturels » (Pigeon, 2002) mais aussi l'utilisation de la notion du risque en tant qu'instrument de gouvernance urbaine, ou plus particulièrement de gouvernance des zones périphériques.

Depuis le milieu de XX^e siècle, des glissements de terrain, des inondations et des crues subites ont fait plus d'un millier de victimes, affectant plus de cinquante mille personnes et détruisant plus de cinq mille logements dans l'agglomération. Bien que la ville soit marquée par de grandes catastrophes, dans le sens classique du terme, comme celle du *barrio* Villatina en 1987 où un glissement de terrain a provoqué la mort de 600 habitants, les désastres qui ont lieu sont généralement des « petits désastres » qui touchent quotidiennement les résidents des zones informelles périphériques. Cependant, leurs « grands effets » accumulés ont été historiquement banalisés par les habitants eux-mêmes et par les pouvoirs publics. En étudiant ce type de désastres, ce travail propose une approche systémique des catastrophes plus adaptée aux villes des pays du sud, et tout spécialement à leurs quartiers informels.

Le risque dans le cas de Medellin, au contraire d'autres noyaux urbains localisés au pied d'un volcan ou dans une région très sismique, est avant tout l'expression des déséquilibres qui résultent de la dégradation et de l'anthropisation d'un site géographiquement contraignant (marqué par des pentes prononcées, par des sols instables et par un réseau hydrographique torrentiel dense) aggravé par l'urbanisation accélérée, par les carences de la gestion territoriale et par les formes d'occupation et d'appropriation de l'espace urbain en présence de fortes conditions de vulnérabilité socio-économiques, culturelle et organisationnelle.

Medellin est un espace urbain où les risques de tout genre et à tous les niveaux d'échelle coexistent au quotidien dans un amalgame difficile à démêler, ce qui rend leur étude particulièrement complexe. Dans cette perspective, l'entrée par les risques constitue une grille d'analyse des relations de pouvoir qui influent sur l'accès aux ressources – le sol urbain, le logement, les services d'eau potable et d'assainissement, l'information et la technologie – et des segmentations sociales et spatiales qu'elles entraînent. Par ailleurs, elle permet également de mettre en lumière des éléments spécifiques à la Colombie et plus particulièrement à Medellín – éléments qui ont trait à une histoire urbaine marquée par le conflit armé du pays et par la violence liée au narcotrafic.

Cette réflexion s'inscrit dans des perspectives abordées par nombre d'auteurs (Blaikie et al., 1994; Cardona, 2003; D'Ercole & Pigeon, 1999; Lavell, 2004; Maskrey, 1993; Wilches-Chaux, 1993; Wisner et al., 2004) qui, par une approche holiste, entendent le risque comme une notion fertile qui sert à déchiffrer intégralement les conditions de vulnérabilité et la production des aléas non seulement par rapport au risque des désastres « naturels », mais par rapport à la vie de tous les jours, aux « désastres quotidiens ». En ce sens, la gestion du risque devient un instrument fondamental pour surmonter les carences du développement.

L'intérêt principal du cas étudié ici, ainsi que son universalité, tiennent au fait qu'il s'agit d'une ville où une grande quantité de ressources ont été investies au cours des trois dernières décennies dans l'évaluation, la spatialisation, l'instrumentalisation, l'institutionnalisation et la réglementation du risque. Ce contexte nous a permis de mettre en relation, à partir d'une large enquête de terrain, les problèmes urbains et les solutions apportées tout en mettant en dialogue les discours, les pratiques et les représentations sociales des différents acteurs qui constituent le scénario de la gouvernance urbaine à Medellín. Notre objectif étant de participer au débat global portant sur la formulation de politiques plus adaptées aux réalités territoriales.

Méthode

Cette recherche a été engagée dans une optique interdisciplinaire recourant à des outils conceptuels et méthodologiques qui relèvent de la géographie, de l'histoire, de la sociologie et de la géologie. Le travail de terrain a eu lieu entre juillet 2005 et juin 2007. Durant ce temps, les activités de production de données ont été effectuées à deux échelles : celle du *municipio* de Medellín et celle du *barrio*. Cette combinaison des échelles d'analyse a permis de confronter les relations de coordination *top-down* et *bottom-up* entre acteurs et de mettre en évidence la diversité des objectifs, des stratégies de négociation et des processus de légitimation de l'action publique auxquels renvoie

la notion de gouvernance (Le Galès, 1995, p. 60).

À l'échelle du *municipio* le travail a consisté à rassembler l'information permettant de reconstruire les discours publics et l'évolution de l'action publique autour de la problématique ainsi que de comprendre les transformations spatiales et les processus de peuplement des marges urbaines. À cette fin ont également été menées des entretiens de type semi-directif (15 entretiens transcrits) et de rencontres avec les différents acteurs publics qui participent à la gestion urbaine (décideurs, fonctionnaires, universitaires, gestionnaires, techniciens, etc.). Cette période de recherche s'est articulée avec plusieurs mois de pratique professionnelle au sein de l'Entreprise de développement urbain –EDU– (institution municipale chargée des projets de logement social) en enrichissant l'expérience de terrain par l'observation depuis l'intérieur des réseaux institutionnels.

À l'échelle du *barrio*, le travail de terrain s'est déroulé notamment dans deux secteurs informels (le secteur de Santo Domingo Savio, localisé dans la zone nord-est de la ville, et le secteur El Pacífico, dans la zone centre-est) où ont été menés 34 entretiens de type semi-directif ainsi qu'un travail soutenu d'observation, d'échanges et de repérage spatial et territorial visant à cerner les représentations sociales des habitants autour du risque, du désastre et des actions menées par les acteurs publics. Comme le signale García-Acosta (2001), les populations ne sont pas des acteurs passifs face aux désastres, et ces représentations, doivent être comprises, prises en considération et expliquées.

Organisation de la thèse

Le travail s'organise en trois parties : i) la construction d'un territoire urbain à risque ; ii) Gestion publique et instrumentalisation du risque et iii) Vers une gouvernance du risque ?

Dans la première partie, la réflexion est engagée sur la construction du risque dans le territoire, ainsi que sur les racines de la construction du discours local dans une perspective historique. Dans un premier temps sont présentés les événements qui ont marqué la mémoire collective par le biais d'un catalogue géographique des désastres (distribution spatiale et temporelle, type de phénomènes, effets accumulés). L'apparition d'un discours sur le risque a été jalonné par les premiers désastres à l'échelle locale. Pourtant, ce n'est pas l'accumulation des « petits » désastres, mais bien la moindre récurrence des grandes catastrophes qui ont provoqué une véritable inflexion dans les discours. La discussion du cadre théorique est engagée en suivant le fil des débats et des changements de paradigmes qui ont orienté le champ d'étude à travers la manière dont ses évolutions ont été

appropriées à l'échelle locale. Cette discussion autour de la notion du risque et de ses composantes (aléas, vulnérabilités et valeurs) met en évidence son aspect polysémique et la difficulté d'appréhender les différentes composantes.

Enfin, sont analysés les processus de peuplement qui sont à l'origine de la segmentation territoriale reflétée dans la répartition des désastres. On se réfère alors aux stratégies d'aménagement du territoire mises en place, notamment dans la première moitié du XX^e siècle, ainsi qu'aux prises de position des décideurs et des pouvoirs publics face à l'explosion urbaine. Il est montré que ces choix de gestion territoriale ayant pour fondement un schéma idéal de ville ont eu du mal à intégrer les nouvelles réalités qui se présentaient. Cette discordance a contribué à amplifier les conflits socio-environnementaux constituant un cadre propice aux désastres quotidiens à grands effets auxquels nous assistons aujourd'hui.

La deuxième partie de la thèse porte sur les stratégies de gestion à partir du moment où le risque a été perçu comme un problème public. L'apparition de la notion dans les discours publics s'insère dans le contexte des transformations des politiques territoriales et environnementales des années 1970 provoquées par la croissance démographique et l'expansion urbaine accélérée opérée en Amérique Latine. Cependant, un grand écart existe entre les objectifs de l'évaluation technique et scientifique du risque, et les objectifs et méthodes sur lesquels se fonde son spatialisation à l'intérieur des politiques locales d'aménagement. Plus qu'un cadre d'analyse permettant d'intégrer les éléments qui le composent dans l'ensemble du territoire, le concept a été surtout instrumentalisé comme un outil de contrôle des zones périphériques. La territorialisation du risque, incarnée dans les plans d'usage du sol par l'invention de « zones à risque » définies sur la base du coût économique des travaux d'aménagement et de correction, impose des contraintes à l'intervention publique dans ces zones dont la gestion suscite de nombreuses contradictions. Ceci a éveillé des questionnements chez tous les acteurs, publics et privés, qui revendiquent aujourd'hui une réévaluation des critères de définition utilisés pour identifier (et stigmatiser) les espaces les plus vulnérables.

Les tensions entre la norme et son application par les acteurs publics qui doivent faire face aux dynamiques de l'informalité en absence de tout contrôle mettent en avant les enjeux de la gouvernance urbaine. Toujours tiraillées entre l'exclusion et l'intégration des secteurs informels considérés à risque, trois stratégies de gestion rendant compte de ce partage sont analysées dans notre travail: i) le raccordement des réseaux de services publics et des interventions urbaines

éparpillées qui ont accompagné le *laissez-faire* conduisant à une « régularisation irrégulière » des zones à risque; ii) la politique de « cordon vert », mise en place dans les années 1980 pour freiner l'expansion urbaine par des espaces naturels protégés ayant pour but d'intégrer des objectifs à la fois écologiques et de prévention des risques; et iii) la stratégie d'évacuation et déplacement des populations sur laquelle se base la politique nationale de gestion des zones à risque.

La répartition géographique des désastres dans la ville exprime très nettement la manière dont les segmentations sociales ont eu lieu : elles découlent surtout d'une répartition hétérogène des services et des ressources. Les dommages fréquents sont d'abord imputables à des déficits d'équipements, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau. Or, le caractère informel de ces quartiers, associés à des risques identifiés, n'exclut pas la diffusion d'autres équipements urbains, comme le téléphone ou l'électricité, sous l'influence notamment de l'entreprise municipale de services publics (EPM). Un équipement accru constituant l'un des marqueurs de l'urbanisation et de structuration de la société urbaine (Bourdin, 1998; Jaglin, 2005), les plus pauvres paieraient le prix, sous la forme d'un accroissement du nombre des « petits désastres », de la création de zones urbanisées dans des secteurs à risques officiellement reconnus.

Bien que la formulation de stratégies plus adaptées aux dynamiques urbaines informelles a été un processus à la fois très lent et discontinu, des programmes de réhabilitation intégrale des secteurs informels se sont perfectionnés au fur et à mesure. La catastrophe de Villatina a marqué le début des programmes de réhabilitation urbaine centrés sur la réduction du risque qui ont pris forme au cours des années 1990. Puis, le début du XXI^e siècle a été marqué par la mise en place de grandes infrastructures et par des programmes centrés sur le réaménagement de l'espace public et des systèmes de mobilité des zones informelles (en particulier les systèmes de téléphériques reliés au réseau du métro dans les zones à forte pente). On observe plus récemment l'introduction de projets plus élaborés de « réaménagement préventif » qui font aujourd'hui l'intérêt de Medellín comme laboratoire d'analyse des avancées dans la gestion territoriale du risque pour les villes andines.

Enfin, la dernière partie de la thèse pose plus précisément la question de la « gouvernance du risque », à travers l'analyse de l'appareil institutionnel chargé de sa gestion, le « Système municipal de prévention et réponse aux urgences » (SIMPAD) – pionnier dans la région –. Celui-ci a été conçu comme une plateforme de coordination des acteurs publics et privés autour des objectifs de prévention. Or, dans la pratique, c'est plutôt un organisme de réponse opérationnelle en cas d'urgence. Cette situation reflète une paradoxe globale: les difficultés pour réduire la vulnérabilité

des populations les plus démunies sans s'attaquer à sa cause principale, à savoir le sous-développement (Musset, 2002, p. 33). Dans ce contexte la « gouvernance des risques » se réduit à la « gestion de l'urgence ».

L'étude de cette plateforme institutionnelle nous sert aussi de cadre pour observer les processus de négociation dans une perspective *bottom-up*. Il a été constaté à travers notre enquête que le dialogue entre les acteurs institutionnels et les acteurs de base ne passe pas nécessairement par cette plateforme. Les conseils de logement de quartiers, les habitants à titre personnel, les conseils d'action communautaire établissent, selon leurs intérêts et leurs trajectoires individuelles ou collectives, différents moyens de communication et de négociation attribuant à la notion de risque – ou à la situation de risque – des usages variables. En haut de la structure, ce sont souvent des institutions qui rivalisent au lieu de se compléter et des niveaux territoriaux insuffisamment autonomes. À la base, les rapports sont marqués par le manque de crédibilité de l'État (incapable d'exercer un véritable *leadership*), par la présence des acteurs armés qui comblent ce vide (gangs, paramilitaires, guérilleros), et par le mépris général envers des communautés qui ne sont pas considérées comme des interlocuteurs capables et légitimes. Sont ainsi mis en exergue les difficultés sur lesquelles butte l'établissement de rapports solides de coordination et de participation.

Principaux résultats

Ce travail nous a permis de démontrer que l'approche fragmentée de la gestion du risque a limité la mise en place de politiques de gestion plus holistes concernant l'ensemble de l'agglomération et l'ensemble des aléas et a fini par accentuer les conditions du risque des populations les plus vulnérables.

Faute d'une politique unifiée de gestion, la grande quantité de ressources investies au s'est avérée insuffisante pour réduire les conditions de vulnérabilité et pour répondre à l'aggravation des problèmes urbains. Nous avons identifié dix facteurs qui peuvent expliquer cette défaillance – et qui peuvent constituer une base d'analyse destinée à redresser cette situation : faible visibilité des problèmes entraînant une haute acceptabilité sociale du risque ; évaluation technique et scientifique fragmentée ; perpétuation des causes sous-jacentes ; spatialisation et management du risque inadaptés ; ambiguïté de l'action publique ; écart entre les diagnostics et les actions ; discontinuité des actions et faible mise en valeur des actions réussies ; paradoxe entre la gestion du risque et la gestion de l'urgence ; isolation du débat national.

La gestion des risques à Medellín s'effectue dans un contexte où l'information ne circule pas de façon assez fluide pour produire une société plus avisée et plus critique face aux problèmes rencontrés par les habitants. Les individus les plus vulnérables sont également les plus dépourvus d'outils et de moyens pour trouver les responsables quand un désastre survient. Ils n'ont pas la capacité économique, sociale et culturelle nécessaire pour exiger des droits à l'État, pour prendre une distance critique vis à vis des autorités, pour comprendre leur propre condition de vulnérabilité – ce qui, par conséquent, réduit le développement des mécanismes d'adaptation et de résilience.

Cette étude de cas, qui dépasse largement le cadre du terrain d'étude choisi dans le cadre de la thèse pour son exemplarité, permet de confirmer que la réduction du risque doit être considérée comme un problème global de développement et qu'elle ne pourra pas être véritablement mise en œuvre si on n'envisage pas une répartition plus équitable des ressources tout en encourageant une réelle participation des populations les plus démunies – participation qui leur permettrait d'exercer la pression nécessaire pour améliorer leur situation. En ce sens, ce travail s'inscrit dans le cadre plus général d'une réflexion sur la notion de justice, directement lié à celle de gouvernance, dans des territoires urbains marqués par de très fortes disparités sociales et spatiales.

Références

- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1994). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. London-New York: Routledge.
- Bourdin, A. (1998). Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance. Dans N. May, P. Veltz, J. Landrieu & T. Spector (Éds.), *La ville éclatée* (pp. 314-328). Paris: Éditions de l'Aube.
- Cardona, O. D. (2003). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: Una crítica y una reflexión necesaria para la gestión*, de http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr_may-08-2003.pdf.
- D'Ercole, R., & Pigeon, P. (1999). L'expertise internationale des risques dits naturels. *Annales de géographie*, 608, 339-357.
- García-Acosta, V. (2001). Historical Disaster Research. Dans S. Hoffman & A. Oliver-Smith (Éds.), *Catastrophe & Culture: The anthropology of disaster* (pp. 23-47). Santa Fe: School of American Research Press.
- Jaglin, S. (2005). *Services d'eau en Afrique subsaharienne*. Paris: CNRS Éditions.
- Lavell, A. (2004). The Lower Lempa River Valley, El Salvador: Risk reduction and development project. Dans G. Bankoff, G. Frerks & D. Hilhorst (Éds.), *Mapping vulnerability: Disasters, development and people* (pp. 67-82). London: Earthscan.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45, N°1, 57-95.
- Maskrey, A. (1993). Vulnerabilidad y mitigación de desastres. Dans Maskrey (Éd.), *Los desastres no son naturales* (pp. 93-110). Lima: La red. <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/index.html>.
- Musset, A. (2002). *Villes nomades du nouveau monde*. Paris: Éditions de l'école des hautes études en sciences sociales.
- Pigeon, P. (2002). Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels. *Annales de géographie*, N°627-628, pp.452-470.
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. Dans Maskrey (Éd.), *Los desastres no son naturales* (pp. 11-41). Lima: La red. <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/index.html>.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I. (2004). *At Risk Second edition: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. New York: Routledge.