

De l'instabilité de la notion du risque en milieu urbain. Habitants et gestionnaires face aux inondations à Barrio Luján et la Carpio (San José, Costa Rica)

Sofia Guevara

▶ **To cite this version:**

Sofia Guevara. De l'instabilité de la notion du risque en milieu urbain. Habitants et gestionnaires face aux inondations à Barrio Luján et la Carpio (San José, Costa Rica). Sciences de l'Homme et Société. Université Paris-Est, 2020. Français. NNT : . tel-04477110

HAL Id: tel-04477110
https://enpc.hal.science/tel-04477110

Submitted on 12 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

THESE DE DOCTORAT EN AMENAGEMENT
UNIVERSITE PARIS-EST
ECOLE DOCTORALE VILLE, TRANSPORTS ET TERRITOIRES
LABORATOIRE TECHNIQUES, TERRITOIRES ET SOCIETES (UMR 8134)

Sofia GUEVARA VIQUEZ

DE L'INSTABILITE DE LA NOTION DU RISQUE EN MILIEU URBAIN

Habitants et gestionnaires face aux inondations à Barrio Luján et la Carpio (San José, Costa Rica)

Sous la direction de Jean-Pierre LÉVY et Mathilde GRALEPOIS

Présentée et soutenue publiquement
le 15 décembre 2020 à Champs-sur-Marne
devant un jury composé de

Bruno BARROCA	Professeur à l'Université Gustave Eiffel	Examinateur
Mathilde GRALEPOIS	Maîtresse de conférences à l'Université de Tours	Co-directrice
Jean-Pierre LÉVY	Directeur de recherche CNRS (LATTS)	Directeur
Patrice MELÉ	Professeur à l'Université de Tours	Rapporteur
Pascale METZGER	Chargée de recherche IRD (PRODIG)	Rapporteure
Valérie NOVEMBER	Directrice de recherche CNRS (LATTS)	Présidente du jury
Julien REBOTIER	Chargé de recherche CNRS (LISST)	Examinateur
Helga-Jane SCARWELL	Professeure à l'Université de Lille	Examinatrice

RÉSUMÉ

Depuis une trentaine d'années, les politiques de gestion du risque évoluent dans nombre de pays, sous l'influence de injonctions la *Stratégie Internationale des Nations Unies pour la réduction du risque de catastrophes*. Dans la région latino-américaine, cette évolution des politiques publiques passe par la création de « systèmes » de coordination interinstitutionnelle reposant sur le principe de subsidiarité et de délégation de la gestion du risque, de l'État vers les différentes échelles territoriales. C'est le cas au Costa Rica où les concepteurs de la politique de gestion du risque cherchent à inclure l'ensemble des acteurs de la société, de l'Etat aux habitants, dans les actions de réduction des catastrophes. En 2006, cette volonté se traduit par l'émergence de *comités de quartier de gestion de crise* (CCE de leur nom en espagnol). Créés à l'initiative des municipalités, et composés exclusivement par des habitants, ces dispositifs sociopolitiques visent à impliquer les résidents des territoires impactés par des situations d'urgence dans les actions de gestion de crise.

Dans l'espace métropolitain costaricien, les CCE sont notamment constitués dans les quartiers affectés par les inondations urbaines, *débordements* perturbant le quotidien de la ville, emblématiques des risques dits « urbains ». Ces derniers sont liés à des facteurs morphologiques, ainsi qu'aux processus de peuplement, aux activités et services urbains. Résultat d'une multiplicité de facteurs, les inondations urbaines mettent au défi les actions menées par les CCE. Des tensions peuvent alors apparaître entre leurs membres et les gestionnaires locaux les accompagnant dans leurs missions, concernant l'identification des causes des *débordements* ainsi que les solutions pour les atténuer. La portée des discussions et des actions à mettre en œuvre n'engage pas de la même façon chaque acteur du territoire concerné.

À la croisée des études sur le risque et des recherches urbaines, la thèse choisit d'interroger les CCE constitués à San José, capitale du pays, face aux inondations urbaines. En adoptant une approche systémique, la méthode d'enquête s'intéresse aux relations tissées entre les agents municipaux et les riverains au sein de ces comités participatifs. Nous proposons de considérer le risque non comme une donnée, qui dépendrait d'un aléa, ni comme une catégorie d'action stabilisée par les politiques publiques, mais comme une notion dépendant d'une relation entre acteurs, empreinte de tensions, et révélatrice des situations d'inégalités sociales dans les territoires métropolitains. La thèse s'appuie sur des terrains empiriques variés : une étude d'archives institutionnelles, un travail cartographique, et la réalisation d'entretiens et d'observations participantes dans deux quartiers aux profils socio-économiques différents, *Barrio Luján* et *La Carpio.*

La thèse montre que des dispositifs verticaux, *a priori* conçus par des bureaucrates pour diffuser une culture du risque au sein de la population, sont instrumentalisés tant par les résidents que par les fonctionnaires locaux, afin de défendre leurs projets et leurs intérêts respectifs dans les territoires concernés. L'approche systémique et comparative révèle que cette instrumentalisation n'est pas univoque, ni fixe, elle évolue au rythme des interactions entre les deux acteurs. Ainsi, en éclairant le caractère contextuel et dynamique de la définition du risque selon les quartiers, la thèse attire l'attention sur le caractère instable des catégories proposées par la gestion publique du risque, réinvesties, voire *débordées,* par la manière dont les habitants se les approprient. Dans les deux cas étudiés, les riverains ne cessent de rappeler les limites de la politique publique et ses contradictions quant à l'objectif affiché. De ce point de vue, la thèse permet de souligner l'apport des conceptions

habitantes du territoire, et invite à une réflexion sur de nouveaux cadres pluralistes pour les politiques du risque.

Mots clés : gestion du risque, inondations, mobilisations, ville, risque urbain, Costa Rica.

ABSTRACT

The instability of the notion of risk in an urban environment. Residents and public managers facing floods in *Barrio Luján* and *La Carpio* (San José, Costa Rica)

For the past thirty years, risk management policies have been evolving in several countries, under the influence of the United Nations International Strategy for Disaster Reduction injunctions. In the Latin American region, this evolution of public policies involves the creation of interinstitutional coordination "systems" based on the principle of subsidiarity, transferring risk management responsibility from the State to the various territorial layers. This is the case in Costa Rica where the designers of risk management policy seek to include all of society' stakeholders, from the state to the inhabitants, in disaster reduction actions. In 2006, this desire was reflected in the emergence of neighborhood crisis management committees (CCE, initials in Spanish). Created on the initiative of the municipalities, and composed exclusively of residents, these socio-political devices aim to involve residents of areas affected by emergency situations in crisis management actions.

In the Costa Rican metropolitan area, CCEs are particularly set up in neighborhoods affected by urban flooding, overflows disrupting the daily life of the city, emblematic of "urban risks". These are linked to morphological factors, as well as to settlement processes, urban activities, and services. Resulting from a multiplicity of factors, urban floods challenge CCEs actions. Tensions can then appear between their members and the local managers accompanying them in their missions, regarding the identification of flood causes and the solutions to mitigate them. The scope of the discussions and the actions to be implemented do not engage each territorial actor in the same way.

At the crossroads of risk studies and urban research, the thesis chooses to question the CCEs set up in San José, the country's capital, to deal with urban flooding. By adopting a systemic approach, the survey method examines the relationships between municipal officials and residents in these participatory committees. We propose to consider risk not as a given, which would depend on a hazard, nor as a category of action stabilized by public policies, but as a concept dependent on a relationship between actors, marked by tensions, and revealing situations of social inequality in metropolitan areas. The thesis is based on various empirical fields: a study of institutional archives, a mapping work, and the conduction of interviews and participant observations in two neighborhoods with different socio-economic profiles, Barrio Luján and La Carpio.

The thesis shows that vertical systems, *a priori* designed by bureaucrats to disseminate a culture of risk among population, are used both by residents and by local officials, in order to defend their projects and their respective interests in the concerned territories. The systemic and comparative approach reveals that this instrumentalization is not univocal, nor fixed, it evolves along with the two actors' interactions. Thus, by highlighting the contextual and dynamic nature of risk definition according to the neighborhoods, the thesis draws attention to the unstable nature of the categories proposed by public risk management, reinvested, or even swamped, by the way in which the inhabitants appropriate them. In the two cases studied, residents emphasize public policy limits and

its contradictions in relation to its pursued objective. From this point of view, the thesis underlines the contribution of inhabitants' conceptions of the territory and invites a reflection for new pluralist risk policies frameworks.

Key words: risk management, floods, inhabitant participation, mobilizations, city, Costa Rica.

REMERCIEMENTS

Ce travail de recherche n'aurait pas pu arriver à bout sans l'aide et le soutien de nombreuses personnes.

Je souhaite tout d'abord remercier mon directeur, Jean-Pierre Lévy, qui a cru depuis le début dans ce projet de recherche. Je lui suis infiniment reconnaissante pour sa patience, sa clairvoyance, la rigueur de sa direction, la justesse de ses conseils et la bienveillance de ses enseignements tout au long de la thèse.

Je remercie également ma co-directrice, Mathilde Gralepois, qui nous a rejoint sans hésiter en cours de route. Je la remercie d'avoir cru dans ma capacité à faire de la recherche, pour son soutien et la façon dont elle a enrichi mon parcours par ses conseils, son niveau d'exigence, ses encouragements.

Je remercie sincèrement Bruno Barroca, Patrice Melé, Pascale Metzger, Valérie November, Julien Rebotier et Helga-Jane Scarwelle d'avoir accepté de faire partie du jury de ma thèse.

Je remercie également l'Institut des Amériques, pour leur confiance, et tout particulièrement Morgane et Juliette, pour leurs multiples coups de main miraculeux. Je suis également très reconnaissante des personnes avec qui j'ai travaillé en tant que coordinatrice du pôle Amérique Centrale : les référents à l'IFAC, Jean Claude Reith et Adelino Braz, pour leur accompagnement dans ma mission, et l'ensemble de l'équipe, Jean Luc Belmonte, Graciela Macaya, Caroline Socie. Je remercie l'Ambassadeur de France au Costa Rica, Jean-Baptiste Chauvin, et son successeur Thierry Vankerk-Hoven. Enfin, je salue chaleureusement mon interlocuteur scientifique du CEMCA au Guatemala, Sebastian Hardy.

> *Agradezco infinitamente a todas las personas que me abrieron sus puertas durante mi trabajo de campo: a los funcionarios de la Comisión Nacional de Emergencia, de la Municipalidad de San José, de la Dirección de Aguas, del Ministerio de Salud, del IMAS. A todos los vecinos de Barrio Luján y de la Carpio que me recibieron y brindaron un poco de su tiempo para responder a mis preguntas. Agradezco particularmente a los líderes de comunidades, verdaderos geógrafos, quienes me hicieron descubrir sus barrios.*
>
> *Mis más sinceros agradecimientos se dirigen también a la comunidad universitaria en Costa Rica con quien tuve el privilegio de dialogar durante mis primeros años de tesis. Entre ellos, mis referentes en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, el decano Francisco Enríquez Solano y su sucesor Manuel Martínez Herrera: sus consejos fueron de gran ayuda durante mis idas y vueltas en la Universidad. Saludo atentamente al equipo del decanato, Mariela y Olga. Agradezco igualmente a Isabel Avendaño, por su tutoría a lo largo de mis tres primeros años de tesis, y por el recibimiento tan atento de la Escuela de Geografía. Envío un saludo cordial a todos los colegas que apoyaron las actividades del Polo América Central, así como a todos los que me ayudaron en mi investigación: Alice Brenes, Laura Paniagua, Douglas Morales, Lorena Alpízar, Tania Rodríguez. Un saludo muy especial al comité de organización del Coloquio* Espacios y contextos de la gestión del riesgo*: Alice, Lisbeth, Francisco, Rebeca, Manuel e Isabel.*

À l'ensemble de l'équipe du LATTS, pour leur accompagnement et leurs multiples conseils pendant ces années au laboratoire. Je remercie particulièrement tous mes jurys de mini-soutenance (Nathalie Roseau, Sylvy Jaglin, Laurence Creton Cazanave, Alexandre Mathieu-Fritz, David Guéranger, Agathe

Euzen, Pascale Ughetto), pour leurs relectures et les débats stimulants ; ainsi que les membres de l'axe RUE, dont les échanges et les séminaires ont nourri amplement mon sujet (Servane Gueben-Venière, Jonathan Fayeton, Cassandre Rey-Thibault, Rina Kojima, Laurence Creton Cazanave, Florent Castagnino, Valérie November, Steve Bernardin, Sarra Kasri, Robin Foot, Jean-Pierre Galland). Nos aventures scientifiques sous le *sunlight* des tropiques ont été particulièrement enrichissantes ! Je salue tout particulièrement l'ensemble de « latts-doctorants », avec qui j'ai partagé angoisses et bonheurs du parcours doctoral. Je garde une pensée particulière pour les camarades du bureau B242, Sarra, Lizett, François, Solène, et Elise, avec qui la cohabitation a coloré de longues journées d'écriture ; et pour Aude, pour son appui visionnaire et une belle amitié bellevilloise. Je salue également Youenn et Julien, les professionnels de la carto ! Merci de votre soutien et de vos commentaires ! Je remercie enfin l'équipe administrative, notamment Nathalie Peroumal et Valérie Bocquillion, pour leur aide dans mes missions et leur énergie, précieuse pour la vie du laboratoire.

Ma formation doctorale n'aurait pas été la même sans mon expérience d'ATER, enrichissante à tous les égards. Je remercie la direction du LATTS et les collègues de l'UFR, pour la confiance qu'ils m'ont accordée dans la réalisation des cours. Je remercie également le secrétariat pédagogique, Béatrice Revel, Stéphanie Lévy et Sandrine Ferrière, pour leur accompagnement. Je salue particulièrement l'équipe pédagogique et plus particulièrement les collègues des UE : Hélène Ducourant, Aude Danieli, Emmanuelle Kies, Steve Bernardin, Tania Apedo, Alexis Aulagnier, Lucille Ottolini, Léo Magnin, Victor Maghin, Felix Adisson, Marie Bigorgne. Enfin, je salue les camarades de la mobilisation pendant cette année 2019-2020 qui n'aura pas été des plus tranquilles, pour leur énergie, pour leur réflexivité, leurs réunions enthousiastes et exigeantes !

> *Envío un abrazo a la comunidad Rio Urbano, con quienes compartí tantas aventuras, paseos, y "memorias cristalinas" por los ríos de San José: Chavo, Caro, Lore, Claudio, Alessandro, Karina, Anette, Derick, Amanda, y sobre todo a nuestro líder meticuloso, Alo.*

Un grand merci à Baptiste, Thomas, Julien, Sara, Aude, Martine pour leurs relectures judicieuses et bienveillantes ; à Henri pour ses conseils rassurants et à Rina, pour des encouragements réciproques sur la toute dernière ligne droite !

> *Aos amigos capoeiristas da Costa Rica, Alex e Alejo, quem me receberam com os braços abertos e accomapanharam meu trabalho do campo na Carpio. Agradeço Fubuia e os Angoleiros do Mar Paris, minha familia capoerista, cuja energía levo no meu coração onde eu vou.*

A tous mes proches et mes amis, pour leur soutien inconditionnel tout le long de ce trajet, jalonné de hauts et de bas. Sans vous, il aurait été difficile d'arriver au bout de l'aventure !

> *A los honorables "señorones" (Ana, Paz, Xime, Vicky, Dani Mora, Ele, Cristi, Lau, Dani JP, Pía, Dani Morales, Tati, Carmen, Yuyis), por esas conversaciones tan excepcionales y refrescantes, por una confianza que dura desde el origen de los tiempos. A Manu, por su apoyo constante y una amistad transatlántica sin igual. A las brujitas de Aquelarre por su cofradía de mujeres.*

Une pensée spéciale à la « troupe ethnique » (Céline, Baptiste, Léa, David, Sanaa, Muriel, Christine, Jojo et Audrey), pour leur rayonnante chaleur ; à la compagnie « bobougre » (Camille, Will, Gael, Mél, Eric, les Guichards, Pauline, Rom, Hélodie, Pauline, GG et Julie), pour leur enthousiasme pastoral ; et aux copains du grand ouest et de la Bretagne (Thomas, Jules, Maud, Alexis, Loeiza, Pierre, Simon),

pour leur soutien proche et lointain, et pour tous les verres partagés ensemble. Je remercie tous les amis parisiano-rennais et leur façon de voir la vie comme une fête.

A mi familia, mis hermanos y hermanas, Feder, Cata, Ernes, Sebas y Nata, grandes maestros de la retórica, cómplices de infancia, con quienes crecí y sigo creciendo.

Un grand merci à Sophie et François, pour leur douceur ligérienne pendant mes multiples retraites de recherche et d'écriture ! Ainsi qu'à Grégoire, Hélène, Nour, Paul, Juju, Anne So et Felix pour leur empathie pendant tant de weekends et de vacances estivales ou hivernales !

A mi mamá, mi eterna heroína, fuente de inspiración, por su apoyo incondicional, su energía inquebrantable, y por sus tantas enseñanzas llenas de ternura y sensatez.

Enfin, et surtout, à Baptiste, compagnon d'itinérances, pour sa joie quotidienne inépuisable.

SOMMAIRE

LISTE DE SIGLES ET ACRONYMES 11

LEXIQUE 13

INTRODUCTION 15

PARTIE I. UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DE LA GESTION DU RISQUE FONDÉE SUR LA RELATION ENTRE ACTEURS URBAINS 21

CHAPITRE 1. ÉTUDIER LA GESTION DES INONDATIONS EN MILIEU URBAIN AU COSTA RICA 23

CHAPITRE 2. CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE 39

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 52

PARTIE II. LES INONDATIONS A SAN JOSÉ, UN RISQUE CONSTANT ET EVOLUTIF 54

CHAPITRE 3. AMÉNAGER LA VILLE INONDEE OU INONDER LA VILLE AMENAGÉE 55

CHAPITRE 4. GÉRER LE RISQUE AU QUOTIDIEN : HABITANTS ET INONDATIONS DANS DEUX QUARTIERS DE SAN JOSE 101

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 161

PARTIE III. CONSTITUTION DES *COMITÉS DE QUARTIER DE GESTION DE CRISE* A SAN JOSÉ 163

CHAPITRE 5. UN CADRE D'ACTION DE GESTION DU RISQUE AUX CONTOURS INSTABLES 164

CHAPITRE 6. LES *COMITES DE QUARTIER DE GESTION DE CRISE* ET LA PROFESSIONNALISATION DES RIVERAINS 205

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 246

PARTIE IV. LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE GESTION DE CRISE PAR LES HABITANTS 247

CHAPITRE 7. LA RÉINVENTION DU SYSTÈME D'ACTEURS PAR UNE MOBILISATION ENVIRONNEMENTALE 249

CHAPITRE 8. LE SYSTEME D'ACTEURS ABANDONNE. LA DEMISSION FACE AU DESENGAGEMENT PUBLIC 293

CONCLUSION DE LA QUATRIÈME PARTIE 316

CONCLUSION GÉNÉRALE 318

BIBLIOGRAPHIE 323

ANNEXES 346

TABLE DES ILLUSTRATIONS 364

TABLE DES MATIERES 366

LISTE DE SIGLES ET ACRONYMES

	TRADUCTION LIBRE EN FRANÇAIS	*EN ESPAGNOL*
ASOCODECA	Association des Comités de quartiers de *La Carpio*	*Asociación de comités de vecinos de La Carpio*
AyA	Institut National des Aqueducs et des Égouts	*Instituto de Acueductos y Alcantarillados*
CCE	Comité de quartier de gestion de crise	*Comité Comunal de Emergencia*
CEPREDENAC	Organisme de coordination pour la prévention de catastrophes de la région Centraméricaine	*Centro de coordinación para la prevención de los Desastres en América Central y Republica Dominicana*
CME	Comité municipal de gestion de crise	*Comité Municipal de Emergencia*
CNE	Commission Nationale de gestion des situations d'urgence	*Comisión Nacional de Emergencias*
CNFL	Entreprise Nationale d'Electricité	*Compañía Nacional de Fuerza y Luz*
DA	Direction des Eaux	*Dirección de Aguas*
DRENACA	Drainages Naturels et Artificiels sur les Routes	*Drenajes Naturales y artificiales en carreteras*
EBI	Entreprise Berthier Ebi	*Empresa Berthier Ebi*
FNGR	Forum National de Gestion du Risque	*Foro Nacional de Gestión del Riesgo*
GAM	Grande Aire Métropolitaine	*Gran Área Metropolitana*
IFAM	Institut de la promotion et du conseil des municipalités	*Instituto de Fomento y Asesoramiento Municipal*
IGN	Institut Géographique National	*Instituto Geográfico Nacional*
IMAS	Institut Mixte de l'Aide Sociale	*Instituto Mixto de Ayuda Social*
INEC	Institut National des statistiques et des recensements	*Instituto Nacional de Estadística y Censos*
INVU	Institut du logement et de l'urbanisme	*Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo*
IMN	Institut Météorologique National	*Instituto Meteorológico Nacional*
ITEC	Institut Technologique	*Instituto Tecnológico*
MIDEPLAN	Ministère de la Planification et de la Politique Economique	*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*

MIVAH	Ministère du Logement et de l'Habitat	*Ministerio de vivienda y asentamientos humanos*
MSJ	Municipalité de San José	*Municipalidad de San José*
OFDA	Bureau de l'Assistance aux catastrophes à l'étranger des Etats Unis	*Office of U.S Foreign Disaster Assistance*
Ofiplan	Bureau de Planification du pays	*Oficina de Planificación Nacional*
OPAM	Bureau de planification de l'Aire Métropolitaine	*Oficina de planificación del Área Metropolitana*
OPS	Organisation panaméricaine de la Santé	*Organización Panamericana de la Salud*
OVSICORI	Observatoire en Vulcanologie et Sismologie du Costa Rica	*Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica*
PolNGR	Politique Nationale de Gestion du Risque	*Política Nacional de gestión del riesgo.*
SETENA	Secrétariat Technique National de l'environnement	*Secretaria técnica Nacional de Ambiente*
SINAC	Système National des zones protégées	*Sistema Nacional de Áreas de Conservación*
SNGR	Système National de Gestion du Risque	*Sistema Nacional de Gestión del Riesgo*
UNISDR	Stratégie Internationale pour la réduction des Catastrophes Naturelles	*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international	*United States Agency for International Development*

LEXIQUE

Carpiano : Habitant du quartier *La Carpio*.

***Comités de quartier de gestion de crise* :** traduction libre de « *comités comunales de emergencias »* (CCE). Dispositifs participatifs mis en place par la politique publique au Costa Rica pour promouvoir l'implication des habitants dans les actions de gestion du risque.

***Comité de secteur* :** terme utilisé à *La Carpio*. Ce quartier se divise en effet en neuf secteurs, chacun d'entre eux disposant d'un *comité de secteur*, association de résidents se mobilisant pour l'amélioration des conditions de vie des habitants. Huit de ces associations sont regroupées dans *Asocodeca* (associations de comités de *La Carpio*), le neuvième ayant fait scission pour conflit entre leaders.

***Hébergement d'urgence* :** équipement situé dans le quartier (salle polyvalente par exemple), occupé temporairement lors d'une crise pour accueillir des sinistrés ou des résidents en situation de risque imminent avéré. Cet espace doit disposer de conditions sanitaires minimales, et donc avoir été préalablement inspecté et validé par un représentant du ministère de la Santé au Costa Rica.

Invasión : opération collective d'occupation des terrains, souvent publics, menée par des habitants en Amérique Latine afin d'accéder au logement. Les occupants ne disposent donc pas de titres formels de propriété. Il s'agit d'un mode d'accès au logement qui s'inscrit dans la durée.

Joséphien (en espagnol « *Josefinos »*) : habitants de la commune de San José.

Juntas progresistas : associations d'habitants qui se mobilisent pour améliorer les conditions de vie de leurs quartiers dans la première moitié du 20ème siècle au Costa Rica. Ces organisations naissent dans un contexte de densification des quartiers urbains marginaux. Je traduis l'expression par « associations progressistes ».

La Red : En français « Le Réseau ». Réseau de chercheurs en sciences sociales, inspirés par la théorie de la dépendance, qui ont une influence très importante dans la conception des politiques publiques de gestion du risque en Amérique Latine. Ils ont créé la base de données *Desinventar*, laquelle comptabilise les évènements d'ampleur limitée affectant fréquemment des habitants (inondations, tremblement de terre, éboulements).

Lujanense : Habitant du quartier *Barrio Luján*.

Monteoqueño : Habitant de la commune de *Montes de Oca*.

Nate : tempête intertropicale qui frappe l'Amérique Centrale en octobre 2017, avant d'atteindre la catégorie d'ouragan dans le Golfe du Mexique. Au Costa Rica, cet événement provoque le déclenchement d'une alerte rouge sur de nombreuses régions du pays, dont la Vallée Centrale.

Otto : Ouragan impactant le Costa Rica en novembre 2016. Il traverse le pays pour la première fois depuis qu'il existe de registres météorologiques (à savoir depuis 1851) et va impacter notamment la région Nord du pays.

Rapport de situation **:** document type rédigé à la suite d'une crise (inondation, éboulement de terrain) par le *comité de quartier de gestion de crise*. Il recense la localisation des dégâts (détail des maisons et des infrastructures affectées) et les informations des sinistrés.

INTRODUCTION

Août 2016, Barrio Luján*, San José, capitale du Costa Rica.*

Dans le cadre de mon terrain de thèse, je participe à la formation organisée par la Municipalité à destination de la population de Barrio Luján*, quartier de San José, fréquemment inondé. Sous le titre «* Equipes communautaires *», cette formation en gestion du risque de catastrophe a comme objectif de renforcer l'organisation locale du quartier, afin que les résidents puissent réagir rapidement et de manière coordonnée en cas de crues. Ma participation est annoncée aux services locaux et à l'ensemble des assistants : je fais la formation au même titre que les résidents de* Barrio Luján*, en tant que personne travaillant sur la gestion du risque.*

Pendant la première journée de formation, un débat a lieu entre le formateur et les participants, sur le fait que, souvent, les populations affectées par des aléas d'origine naturelle (tels des inondations ou des éboulements) refusent de quitter leur lieu d'habitation alors que celui-ci a déjà été impacté. Alors que le formateur insiste sur le danger d'habiter une zone exposée, nombre de résidents présents considèrent qu'il est tout de même difficile de quitter son lieu de résidence, pour des raisons affectives et professionnelles.

En introduction du deuxième jour, le formateur insiste sur les notions importantes introduites lors de la première journée, dont celle de « capacité *», c'est-à-dire ce sur ce quoi nous pouvons agir :* « Il y aura toujours des situations de vulnérabilité, il y aura toujours des menaces »*, explique-t-il, mais ce qui peut tout changer c'est «* notre capacité *» à réagir face à ces situations d'urgence. Afin d'appuyer ses propos, l'animateur projette des vidéos. Celles-ci sont ludiques et je constate qu'elles plaisent fortement aux participants de l'atelier, qui les commentent en riant. Il s'agit de dessins animés qui représentent différentes situations d'urgence. L'une des scènes montre un groupe de manchots inoffensifs tranquillement posés sur une plaque de glace flottant sur la banquise. Soudain, une orque menaçante s'approche dans leur direction. En fond, on entend la musique des* Dents de la mer *alors que le cétacé accélère de plus en plus et de manière oppressante vers les manchots. Les manchots, incapables de voler, décident en urgence de se déplacer rapidement tous ensemble vers le bord gauche de la plaque de glace, laquelle, par la force du poids du groupe, penche gravement et devient un bouclier contre le prédateur, qui s'écrase contre elle. Les manchots s'en sortent vivants. Joie dans la salle. La démonstration du formateur sur la nécessité de l'auto-organisation des groupes (animaliers ou humains) semble* - a priori - *produire son effet.*

À la fin de la projection, cette scène est relevée par l'animateur : « Alors vous avez compris quoi ? *» demande-t-il. Nombre de participants répondent «* Il faut travailler en équipe *». «* Et est-ce que les « pingouins » se sont *déplacés* pour éviter le risque d'être dévoré par l'orque ? *». Le public, enthousiasmé par la malice des oiseaux de l'Antarctique, répond en chœur : «* Nooooon ! *». Silence désapprobateur de la part de l'animateur, qui soupire avant d'enchaîner sur une autre activité. Ce n'était manifestement pas la bonne réponse.*

Carnet de bord, Formation « Equipes Communautaires », août 2016.

Cette séquence d'observation, issue de mon travail de terrain, illustre le décalage existant entre des habitants impactés fréquemment par des risques de catastrophe, ici des inondations urbaines, et les gestionnaires du territoire affecté, ici incarnés par la municipalité de San José. En l'occurrence la manière d'interpréter la réaction des oiseaux marins face au risque diffère. Aux yeux de l'animateur, représentant des pouvoirs publics municipaux, les manchots, en situation analogue aux populations habitant des territoires exposés à un risque de catastrophe, se sont collectivement déplacés. Ils acceptent d'agir et de quitter leur emplacement afin de se protéger d'un risque, en l'occurrence de prédation, qu'ils ne peuvent pas maitriser. Pour les habitants, qui du point de vue des pouvoirs publics locaux sont censés s'identifier aux scènes dangereuses représentées, il n'y a pas eu de *déplacement* puisque les manchots n'ont jamais quitté la plaque de glace. L'analogie proposée par la formation municipale entre les scènes animalières projetées et la vie des populations qui vivent avec le risque au quotidien rencontre ainsi ses limites lorsqu'il s'agit de traduire les enseignements pédagogiques des vidéos en des stratégies de gestion.

Ma thèse porte sur cet écart entre deux acteurs collectifs, agents publics (élus, techniciens, ingénieurs des services de l'État) et populations (résidents, associations de quartiers, groupes de riverains des quartiers exposés) qui doivent gérer les situations de risque d'inondation à San José, capitale du Costa Rica. Elle part du constat que le dialogue entre habitants et institutions dans ces situations est loin d'être évident, alors même que les deux groupes d'acteurs semblent d'accord sur l'identification du problème. J'ai choisi d'interroger San José, au cœur de l'espace métropolitain costaricien, particulièrement impactée par les inondations urbaines. Ayant grandi et vécu au Costa Rica jusqu'à mes 19 ans, je savais que ces événements étaient récurrents sans m'être attardée sur leur spécificité. Tout comme le reste des Costariciens qui doivent traverser la capitale dans leurs trajets quotidiens, je *faisais avec* les perturbations liées aux inondations, lesquelles se caractérisent par leur brièveté et leur violence. Ces débordements adviennent fréquemment sur la voie publique lors de crues des rivières de la ville ou lors de la saturation du système d'assainissement, à la suite d'une précipitation intense, souvent pendant la saison des pluies. Tout comme le reste des citadins *josefinos*[1] n'habitant pas directement sur les lieux impactés, ces épisodes étaient pour moi surtout synonymes d'embouteillages.

Le sujet prend sa source dans mon stage de Master professionnel en sciences politiques[2] au sein d'un projet d'aménagement fluvial qui cherchait à réduire les inondations dans la principale ville portuaire du littoral atlantique costaricien, *Limón.* Dans le cadre de ma mission de terrain, il s'agissait d'accompagner les ingénieurs maîtres d'œuvre dans l'exécution du projet. Mon objectif, en tant que stagiaire de fin d'études, était d'évaluer l'impact social des propositions et de mesurer la façon dont elles s'inscriraient dans le contexte social de la ville portuaire de *Limón*, notamment dans les quartiers les plus affectés par les inondations, les quartiers populaires. J'ai ainsi collecté des données sur les épisodes de crues, réalisé des entretiens semi-directifs et préconisé un ensemble de propositions complémentaires afin d'appuyer la stratégie des chefs du projet[3]. Le déploiement de ce projet d'aménagement urbain n'a pas été exempt de controverses publiques. Il faut ainsi souligner que pendant cette mission de terrain, j'ai été interpellée par les conflits entre les ingénieurs des institutions

[1] Habitants de San José.
[2] À l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes.
[3] Desgeorges M. et Guevara Viquez S., 2011*, Las inundaciones y los servicios urbanos en Limón. Informe para la formulación de medidas complementarias en gestión de inundación dentro del proyecto de Limón Ciudad Puerto*, Rapport de fin de stage, Servicio Nacional de Aguas subterráneas, riego y avenamiento (SENARA), San José, C.R, 69 p.

publiques et les résidents des zones impactées concernant les mesures de réduction du risque proposées par les premiers, qu'elles aient été de type structurel (tels que des barrages, digues) ou non (mises en place d'associations et d'organisations de prévention, déplacement de populations). Les rumeurs d'une possible expropriation de certaines familles habitant sur les berges des cours d'eau concernés ne faisaient qu'accroitre ces tensions. Cette première expérience professionnelle m'a inspirée pour réaliser mon mémoire de recherche de Master 2[1], année pendant laquelle je suis retournée au Costa Rica, pour réaliser des entretiens supplémentaires non seulement avec les habitants des territoires inondables, mais aussi avec ceux qui avaient été mes collègues l'année précédente, les ingénieurs des services de l'État. J'ai pu alors interroger sur un temps long les différentes négociations entre habitants, élus et institutions au sujet du projet. J'ai pu constater à nouveau le fort décalage entre l'expertise des habitants – qui avaient des avis très affirmés sur les causes des débordements et les réponses techniques pour les atténuer – ainsi que la faible marge de manœuvre qui leur était concédée dans la conception du projet d'infrastructure.

Ces tensions entre agents publics et habitants sur un projet de contrôle des inondations m'ont conduite à m'interroger tout d'abord sur les enjeux derrière chaque mesure proposée pour réduire un risque collectivement identifié et avéré ; ensuite sur la capacité des acteurs à s'entendre sur les causes et les solutions ; enfin, et surtout, sur la capacité des habitants à faire entendre leurs points de vue sur un problème qu'ils gèrent au quotidien, face à des mesures publiques à caractère très technocratique. L'approche institutionnelle des risques peut en effet interpeller au regard de leurs résultats limités. Malgré des mesures de gestion du risque, les aléas continuent d'impacter fortement les territoires (Pigeon, Rebotier, 2017). Le risque ne disparait pas, il se transforme, en dépit des réponses apportées et de l'engagement des gestionnaires comme des habitants. C'est toute la question de la « *récalcitrance du risque* », pour reprendre la formulation de November (2011) : le risque résiste, revient en surface, non seulement par les dommages qu'il engendre, mais également en tant qu'élément central du débat, dans les discussions et les échanges. *« Nous prenons cette récalcitrance comme un indice révélateur du fait que la façon de gérer les risques n'est que partielle et qu'il est nécessaire de considérer de façon symétrique ses autres dimensions »* (November, 2011, p. 20).

Ainsi, d'une part, mon expérience à *Limón* m'a sensibilisée aux défis de la gestion du risque, domaine qui monte en puissance dans les cadres internationaux des Nations Unies depuis une trentaine d'années (Revet, 2018). J'ai également découvert les évolutions des politiques publiques au Costa Rica, pays faisant figure d'exemple à l'échelle internationale. Parmi elles, l'importance donnée à la participation des habitants a retenu mon attention. À l'échelle costaricienne, les dispositifs locaux de gestion de crise, *les comités de quartier de gestion de crise* (CCE de leur nom en espagnol, *comités comunales de emergencia*) sont effectivement largement encouragés par la loi depuis 2006. Je me suis intéressée au rôle donné aux habitants dans ces CCE, lequel diffère des scènes de consultation ouvertes dans le cadre d'un projet d'aménagement d'envergure où, bien souvent, l'objectif est de faire accepter une intervention auprès des riverains (Barbier, Larrue, 2011). Les CCE, quant à eux, donnent *a priori* un rôle concret aux populations des quartiers exposés à des risques : elles sont invitées à y assumer des missions, notamment lors de la crise, dépassant largement le simple objectif de consultation. À titre d'exemple, les membres du *comité* doivent se déplacer lors d'une situation d'urgence, telle une inondation, ils doivent se rendre sur les lieux impactés et collecter des

[1] Guevara Viquez S., 2012, *Représenter, négocier et gérer le risque d'inondation à Limón. Du traitement de la vulnérabilité dans le Projet Limón Ciudad Puerto*, Mémoire de master 2 recherche Etude comparatif du développement sous la direction d'Alain Musset, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Paris, 142 p.

informations sur les dégâts et les victimes afin de les transmettre aux gestionnaires municipaux. Avec ces dispositifs participatifs, les habitants deviennent en d'autres termes des collaborateurs de ce qui s'appelle le « *Système National de gestion du risque* ». Pourtant, ce rôle de coopération visé par la création des CCE est loin d'aller de soi. Il peut être questionné au regard de la littérature, laquelle démontre que souvent les habitants engagés dans les instances de participation ne se conforment pas au rôle qu'on leur assigne (Barbier, Larrue, 2011). Plusieurs travaux dans les études du risque soulignent d'ailleurs les idées reçues des gestionnaires à l'égard des riverains des territoires dits « à risque ». Les représentants des services publics les assimilent à des citoyens inconséquents et qu'il faut éduquer malgré eux (Duchêne, Morel Journel, 2000 ; Revet, 2009a ; Coanus, 2010).

D'autre part, ma recherche sur la gestion des inondations à *Limón* a constitué une première approche à la thématique des risques urbains, dont la littérature a beaucoup nourri ma réflexion pour la réalisation de ma thèse. Les inondations dites « urbaines » sont souvent présentées comme étant principalement le fait de facteurs anthropiques (Hollis, 1975 ; Dubois-Maury, Chaline, 2004). La ville, au cours de son expansion, établit des relations avec son environnement proche et « *génère des risques, dits endogènes, notamment dans les domaines technologiques, sanitaires, sociétaux, et aggrave les effets de ceux qui sont exogènes, tels les risques naturels. Il s'ensuit que chaque lieu, chaque territoire de la ville, a ses propres caractéristiques qui vont déterminer sa vulnérabilité et guider les réponses de prévention, face aux dangers* » (Dubois-Maury et Chaline 2004 : 26). Compte tenu de la concentration de populations, de services et d'activités, les risques urbains se caractérisent par leur caractère multifactoriel et par leurs effets multidimensionnels (Dubois-Maury, Chaline, 2004). Or, ces éléments sont le fruit d'une histoire dans laquelle intervient un système d'acteurs qui gèrent le risque et le façonnent à leur tour. En effet, les risques urbains sont liés non seulement à des éléments physico-naturels, mais aussi à des processus de peuplement et d'inégalités structurelles qui impactent leur gestion (Hardy, 2005). Dès mon mémoire de Master 2, j'ai mis en évidence que le caractère informel des quartiers populaires affectés par les inondations influence la manière dont les agents des institutions publiques interviennent pour résoudre le problème (Guevara Víquez, 2017). Dans les discours de nombre de fonctionnaires que j'ai interrogés, les populations sont renvoyées à leur statut socio-économique, à leur informalité, voire à leur illégitimité dans la ville. Ces éléments m'ont amenée à penser que dans les débats autour de la gestion du risque se jouent bien d'autres choses que le seul problème des inondations : l'histoire du peuplement de la ville, l'histoire socio-territoriale des territoires impactés et notamment l'histoire des relations de conflit entre ces quartiers et les représentants institutionnels (Melé, 2012).

Ma thèse porte sur les mécanismes d'appropriation des riverains des dispositifs participatifs nationaux de gestion du risque mis en place par les gestionnaires locaux de San José face au risque d'inondation, sur la façon dont ils reconfigurent l'action publique en faisant apparaître un système de relations inégalitaires. Il s'agit d'interroger les processus de *mise en risque* des inondations au sein des dispositifs de participation, c'est-à-dire la façon dont elles sont collectivement formulées comme un problème perturbant un territoire. Après avoir vu que le dialogue entre gestionnaires et habitants était difficile au sujet des causes des inondations à Limón, ville de moindre taille que San José, la mise en place des CCE au cœur de la métropole costaricienne m'a interpellée davantage. Le dialogue ne pouvait que se complexifier au regard des caractéristiques de l'espace métropolitain costaricien où les enjeux spatiaux se multiplient, où les inégalités sociales se creusent (Dubois-Maury, Chaline, 2004 ; Hardy, 2005 ; November, 2011).

Afin de relever la dimension intrinsèquement territoriale des débats sur la gestion des inondations, j'ai choisi de traiter cette problématique en adoptant tout d'abord une démarche comparative. J'ai sélectionné deux études de cas, *Barrio Luján* et *La Carpio,* deux quartiers de San José aux profils socio-économiques différents. Cette démarche a été guidée par une approche systémique qui se centre sur les *relations* entre acteurs sur un temps long. L'objectif est en effet d'analyser les interactions entre d'une part les gestionnaires, et d'autre part les habitants, autour de la gestion du risque dans chacune des études de cas. Je pars du postulat que, selon les quartiers, l'analyse des modes d'investissement des dispositifs participatifs par les acteurs permet d'éclairer les relations sociales qui façonnent la ville. L'étude des dispositifs participatifs constitue en ce sens une entrée pour comprendre des processus plus larges (Blondiaux, Fourniau, 2011), en l'occurrence territoriaux (Bacqué, Gauthier, 2011). Pour le dire autrement, ma thèse propose d'interroger les liens ambigus entre risque et territoire, à partir des relations entre les acteurs qui interviennent dans le cadre des *comités de quartier de gestion de crise* (CCE) à San José. En adoptant une approche systémique et comparative, il s'agit d'éclairer la façon dont le débat évolue selon les caractéristiques socio-territoriales des quartiers et ce faisant, de rendre compte d'un système de relations inégalitaires au sein de la ville.

La thèse présente d'abord le cadre théorique et méthodologique de ma recherche. Elle s'attache ensuite à décrire et analyser l'*évolution* du système d'acteurs participant à la gestion du risque à la suite de l'installation des CCE, d'un côté à *Barrio Luján,* de l'autre à *La Carpio*. Cette démarche vise à montrer que l'étude de l'évolution du système dans chaque quartier éclaire le caractère instable de la gestion publique du risque, lié à la manière dont chaque acteur instrumentalise le CCE afin de maintenir une position par rapport au territoire considéré comme « à risque ». Cette instrumentalisation par les acteurs n'est pas univoque, ni fixe, et elle évolue au rythme des interactions.

À partir d'une revue de la littérature qui met en dialogue les études sur le risque et les recherches urbaines, la première partie précise la façon dont l'étude des dispositifs socio-politiques de gestion du risque permet d'interroger l'espace urbain à San José (chapitre 1). Elle explicite l'approche systémique à partir de laquelle a été construit l'objet de recherche et présente la démarche d'enquête, laquelle s'appuie sur des terrains empiriques variés : une étude d'archives institutionnelles, un travail cartographique, et la réalisation d'entretiens et d'observations participantes dans les deux quartiers sélectionnés (chapitre 2).

La deuxième partie de la thèse interroge le système d'acteurs dans la gestion des inondations à San José, avant l'instauration de la nouvelle loi de gestion du risque de 2006. Le chapitre 3 présente le développement de l'aire métropolitaine de San José et la façon dont elle a été atteinte par des inondations au fil de son expansion. Il interroge également la mise en discours du problème à l'échelle de la métropole, c'est-à-dire son identification, sa formulation et les outils techniques et organisationnels mis en place par les pouvoirs publics pour y répondre au cours du 20ème siècle. Le chapitre 4 change d'échelle spatiale et analyse ces processus dans les deux études de cas. Il attire l'attention sur les stratégies mises en place par les populations et les gestionnaires avant la mise en place des CCE.

La troisième partie examine le processus de mise en place *des comités de quartier de gestion de crise*. Elle interroge l'émergence de la politique de gestion du risque actuelle, ses catégories, les échelles institutionnelles et territoriales concernées par son application et les difficultés rencontrées par les praticiens pour l'exécuter, notamment lorsqu'il s'agit d'évoquer le rôle des habitants (chapitre 5).

Ensuite l'analyse porte sur l'installation des CCE dans les deux quartiers étudiés (chapitre 6). Elle éclaire la manière dont ces comités sont investis par les populations, et souligne les relations de coopération qui se tissent alors entre la Municipalité et les résidents de *Barrio Luján* et de *La Carpio*.

Enfin, la quatrième partie se focalise sur les tensions qui surgissent entre gestionnaires et résidents des quartiers au sujet du rôle des CCE et sur la capacité des seconds à faire entendre leur point de vue au fil des interactions avec les premiers. Dans un premier temps, le chapitre 7 développe le cas de *Barrio Luján*, où les habitants s'efforcent d'élargir le système d'acteurs publics participant à la gestion du risque. Dans un deuxième temps, le chapitre 8 traite le cas de *La Carpio*, où le dénouement des tensions entre agents locaux et habitants aboutit à la remise en cause du dispositif de gestion de crise.

PARTIE I. UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DE LA GESTION DU RISQUE FONDÉE SUR LA RELATION ENTRE ACTEURS URBAINS

L'objectif de la thèse est d'interroger les liens ambigus entre risque et territoire urbain à partir de la relation entre acteurs dans la gestion du risque d'inondation à San José, Costa Rica. Pour ce faire, j'interroge les mécanismes d'appropriation par les riverains des dispositifs participatifs de gestion du risque mis en place par les gestionnaires locaux. Cette première partie de la thèse vise à définir les termes et notions clés sur lesquels je me suis appuyée pour la construction de mon objet. L'entrée par les interactions entre acteurs dans le contexte métropolitain de San José suppose de croiser une littérature pluridisciplinaire en provenance de l'aménagement, de la géographie, de la sociologie et de la science politique.

Le chapitre 1 explicite dans un premier temps en quoi San José constitue un terrain privilégié pour analyser la gestion publique du risque d'inondation. Ces précisions permettent de présenter par la suite les littératures avec lesquelles cette thèse dialogue. Je reviens ainsi sur les approches et les débats qui caractérisent les recherches sur le risque de catastrophes et les questions qu'elles soulèvent. Comment est abordée la relation entre risque et territoire dans ces travaux ? Comment est interrogée la relation entre gestionnaires et habitants ? Comment est intégrée la question des inégalités sociales qui conditionnent nombre de situations de risque, notamment dans les pays du Sud comme le Costa Rica ? J'attire également l'attention sur l'évolution des politiques publiques de gestion du risque, marquées elles-mêmes par les débats scientifiques. En effet, depuis une trentaine d'années les politiques de gestion du risque menées par les États se transforment sous l'influence des injonctions de la *Stratégie Internationale des Nations Unies pour la réduction du risque de catastrophes.* Cette transformation se fait en lien avec le monde scientifique. Quelles notions scientifiques sont adoptées dans les politiques publiques ? Quelle vision de territoire y est véhiculée ? Comment expliquer l'attention portée à la participation des habitants dans la gestion publique du risque ?

Enfin, dans la mesure où le contexte de notre terrain d'étude est une métropole, l'état de l'art porte un intérêt particulier aux études urbaines. Les politiques de gestion du risque sont en effet appliquées en milieu urbain, où se concentrent de manière croissante les enjeux économiques et les populations (UN, 2015). Dans ces travaux, les études sur les mobilisations environnementales (Lolive, 2010a ; 2010b) et les ressources urbaines (Michel, Ribardière, 2017) ont beaucoup inspiré ma démarche de recherche, dans la mesure où ces notions permettent d'éclairer la marge de manœuvre des habitants concernés par les dispositifs participatifs de gestion du risque que j'ai interrogés. Elles permettent de penser la réaction, c'est-à-dire la réinterprétation du dispositif publique par les usagers. Les habitants engagés dans les instances de participation se conforment rarement au rôle qu'on leur assigne (Barbier, Larrue, 2011).

Après cette revue de littérature, le chapitre 2 précise le cadre théorique et méthodologique de l'enquête. J'y précise l'*approche systémique* et *comparative* que j'ai adoptée et qui sert de fil directeur dans le déploiement de la démonstration. Je précise les hypothèses de recherche, la stratégie de collecte de données et les terrains empiriques sur lesquels je me suis appuyée.

CHAPITRE 1. ÉTUDIER LA GESTION DES INONDATIONS EN MILIEU URBAIN AU COSTA RICA

Ce chapitre vise premièrement à expliquer le choix du Costa Rica, comme terrain d'étude pour analyser la gestion publique du risque. Une fois ce panorama dressé, nous présentons dans un deuxième temps l'état de l'art. Je m'appuie sur trois grands domaines de la littérature, provenant de différentes disciplines : les études sur la compréhension des catastrophes, les études se focalisant sur les politiques publiques du risque et les études urbaines. Cette catégorisation permet tout d'abord de préciser le positionnement de la thèse par rapport aux études sur le risque de catastrophe et notamment par rapport à la définition classiquement admise : *risque = aléa x vulnérabilité*. En quoi cette formulation largement diffusée permet-elle d'éclairer les différentes dimensions du risque ? En quoi permet-elle d'éclairer les relations entre acteurs concernés par la gestion publique du risque ?

Les travaux sur le cadrage publique du risque permettent ensuite d'interroger le lien entre l'évolution des politiques publiques de gestion du risque et la recherche scientifique. Le dialogue entre chercheurs et décideurs permet d'expliquer la transformation de concepts en catégories d'action publique, tels que les termes de *vulnérabilité* ou de *risque*. Ces travaux permettent également d'analyser l'importance donnée à la participation des habitants dans la gestion publique de la crise. Comment est définie cette participation dans l'action publique ? Comment est-elle encouragée par les gestionnaires ? En quoi transforme-t-elle les relations entre ces derniers et les riverains des territoires dits « à risque » ?

Enfin, ma thèse s'appuie particulièrement sur les études urbaines. Ces travaux permettent de préciser la notion de *risque urbain* sur laquelle je m'appuie, ainsi que celle de *ville*, entendue dans cette thèse comme un système d'acteurs qui interagissent et façonnent le territoire. J'accorde une place importante aux travaux sur les mobilisations, lesquels permettent de penser les marges d'action des résidents des zones concernées par les politiques de gestion du risque. Ils permettent de comprendre comment les espaces de *participation* encouragés par les autorités publiques deviennent des espaces de *mobilisation*, au sens où ils sont investis par les populations afin de faire valoir un intérêt commun (Neveu, 2019a, p. 5), lequel peut aller au-delà de l'objectif premier du dispositif de participation.

I. Pourquoi interroger la gestion du risque au Costa Rica ?

La recherche porte sur la politique de gestion du risque au Costa Rica, et son application à San José, capitale particulièrement impactée par les inondations urbaines. Ce pays fait souvent figure d'exemple en matière de politique de gestion du risque. Cette politique incite les populations à participer dans le cadre de dispositifs locaux de gestion de crise qui montent en puissance depuis 2006 et sont au centre de ma thèse.

A. Une législation exemplaire et les nouveaux comités de quartier de gestion de crise

Depuis la fin des années 1980, la législation costaricienne est en effet particulièrement réactive aux différents accords internationaux en matière de gestion du risque, lesquels encouragent l'implication des habitants dans les politiques publiques.

Tout comme dans d'autres pays latino-américains, une série de changements et de modifications institutionnels ont lieu à partir des années 1990, en même temps que les Nations Unies lancent leur *Décennie Internationale de la réduction des désastres* (1990-1999). Un *Système National de Gestion du risque* se met en place en 1999, en même temps que la décentralisation se structure et renforce la délégation des compétences vers les municipalités. Puis une nouvelle loi de gestion du risque est promulguée en 2006, laquelle explicite non seulement la délégation de la gestion du risque vers les communes mais crée formellement les *comités de quartier de gestion de crise* (CCE de leur nom en espagnol), instances de participation citoyenne dans la politique publique. Enfin, l'exécution de la nouvelle « *Politique Nationale de gestion du risque 2016-2030* » a été ratifiée en novembre 2015 à la suite de la signature par la communauté internationale du cadre d'action « Sendai 2015-2030 » par 187 pays (mars 2015). Le Costa Rica est ainsi le premier pays au monde à avoir incorporé formellement ce cadre d'action dans sa politique publique.

Figures à la fois institutionnalisées tout en relevant du bénévolat de ses membres, les *comités de quartier* (CCE) ont été au centre de mon enquête. D'après la loi, les communes sont responsables de l'organisation de ces *comités*, c'est-à-dire qu'elles ont l'obligation de promouvoir une culture du risque auprès de leurs populations. Au sein de la ville de San José, les CCE sont notamment encouragés dans les quartiers les plus affectés par les inondations, principal risque impactant la capitale costaricienne. En constituant ces comités, les pouvoirs publics, et notamment les gestionnaires municipaux, établissent une nouvelle relation avec les populations autour du risque de catastrophe. Si auparavant, la participation habitante était possible dans des comités institutionnels animés par la Mairie, désormais un comité exclusivement dédié à la participation des populations est instauré.

B. San José, un espace métropolitain exposé à des risques

Le territoire de mon étude est la commune de San José, capitale du Costa Rica, qui comme les autres capitales centraméricaines, concentre la population urbaine du pays (Hardy, 2005). En ce sens, interroger ce territoire permet d'éclairer la complexité de la gestion des risques dans les contextes métropolitains.

San José se situe au cœur de la Grande Aire Métropolitaine (GAM). Créée administrativement en 1982 par loi, la GAM recouvre un territoire à cheval sur quatre provinces[1] (San José, Heredia, Alajuela et Cartago), 31 communes (municipalités, appelées cantons au Costa Rica), regroupant près de 3 millions d'habitants (INEC, 2014), soit 60 % de la population nationale et 80% de la main d'œuvre industrielle nationale, sur 2044 km².

La Grande Aire Métropolitaine est non seulement exposée au risque volcanique et sismique, mais par sa topographie et son expansion urbaine, certaines zones sont également affectées par des

[1] Pour une carte des provinces du Costa Rica, voir annexe 3, carte 20.

glissements de terrain et des inondations. Le territoire s'étale en effet sur ce qui correspond à une vallée intramontagnarde, la *Vallée Centrale*, encaissée entre deux cordillères, entourée par des versants aux déclivités parfois très prononcés (Hardy, 2005). Cette géographie contraint l'expansion urbaine, horizontale et peu dense, dans des zones peu aptes pour l'urbanisation (Hardy, 2005). La vallée est par ailleurs traversée par un réseau hydrographique important, dans un contexte intertropical, caractérisé par une saison sèche (de fin novembre à avril) et à une saison de pluies (de mai à novembre). La précipitation moyenne annuelle oscille entre 1950 à 2820 mm en moyenne (Solano, Villalobos, 2005). Ainsi, des ruisseaux, en apparence inoffensifs, deviennent des véritables torrents pendant la saison des pluies, phénomène renforcé par le processus d'imperméabilisation caractéristique du fait urbain (Scarwell *et al*., 2010).

C. Les inondations, un problème répandu dans les villes

À San José, tout comme dans d'autres villes en Amérique Latine (Goudard, Mendonça, 2020), le risque d'inondation urbaine est constant dans l'histoire du peuplement. Les inondations urbaines sont dues notamment au contexte pluviométrique, à des rivières mal entretenues, à une croissance urbaine non planifiée sur des zones naturellement inondables, ainsi qu'à une mauvaise gestion des systèmes d'évacuation des eaux de pluies tracé au 19ème siècle au moment de l'essor de la culture du café (Quesada 2011). À la fin des années 1970, le problème est si important que les pouvoirs publics conçoivent un projet de réduction du phénomène sur l'aire métropolitaine de San José. Celui-ci supposait des interventions structurelles à différents points des bassins versants afin d'améliorer les capacités d'écoulement des cours d'eau. Il insistait également sur le besoin de mesures de planification visant à modifier le type de développement urbain à long terme.

Aujourd'hui, bien que moins intenses que les inondations des zones littorales, les inondations à l'intérieur de la vallée centrale sont bien plus récurrentes (Brenes, 2010 ; 2016). Elles sont le principal risque qui affecte les métropolitains. D'après le programme *Estado de la Nación*[1] (2000-2017), San José est souvent parmi les principales régions impactées. Entre 1985 et 2015, elle fait partie des trois communes les plus fréquemment affectées (Brenes, 2016, p. 5), qui sont par ailleurs les trois communes les plus peuplées du pays.

La thèse étudie la gestion du risque d'inondation au cœur d'un espace métropolitain. Plus précisément, l'analyse porte sur les processus qui produisent de situations dites « à risque » par le biais de l'étude des réponses qui sont données par les politiques publiques. Ainsi, si nous avons pris en compte la façon dont les inondations impactent les quartiers de la commune de San José, l'objectif est de souligner la façon dont leur expression est traitée par les gestionnaires de la ville et les habitants. En soi, l'événement, les inondations urbaines, n'est pas nouveau au Costa Rica, mais son identification et sa formulation politique lui donnent une nouvelle visibilité et donnent aux acteurs d'autres moyens pour investir le territoire et produire de l'urbain. Pour mener mon enquête, j'ai croisé trois grands domaines de la littérature scientifique : les études des catastrophes, celle des politiques publiques du risque, et les études urbaines.

[1] Programme créé en 1994 par le Conseil National des Recteurs des Universités (Présidents d'universités) avec l'aide de la coopération internationale dans l'objectif d'offrir aux habitants un bilan de l'état de développement humain et soutenable du pays. Le rapport est délivré tous les ans.

II. Gestion du risque et ville : interroger les relations entre acteurs

À partir des années 1980, une certaine conception du risque se diffuse largement dans les recherches scientifiques dans une société de plus en plus sensible à cette question (November, 2002, p. 9). Il s'agit de présenter ici la montée en puissance de cette notion ainsi que la façon dont elle migre dans les politiques publiques pour être mobilisée dans les agendas internationaux et nationaux (Revet, 2009b ; 2018 ; Coanus, 2010 ; Metzger *et al*., 2010), transformant la gestion du risque de catastrophe en une thématique à enjeux politiques et économiques majeurs aujourd'hui (Revet, 2018). Ces processus de transformation des politiques publiques ont pris forme dans les villes (Metzger *et al*., 2010) dans un contexte de forte urbanisation dans le monde depuis les années 1950 (UN, 2015).

A. L'émergence d'une conception bidimensionnelle du risque

Dans des domaines divers, tels que l'économie, la finance ou les mathématiques le risque est défini sous forme de probabilité (Ewald, 1991). Dans la géographie du risque, il s'agit notamment de la probabilité qu'un aléa advienne et qu'il impacte un enjeu territorial (Thouret, d'Ercole, 1996). La notion d'aléa fait ici référence à l'évènement qui peut déclencher une crise : l'événement naturel (ouragan, tremblement de terre) ou technologique (tel qu'un accident nucléaire). En d'autres termes, pour qu'il y ait risque, il faut non seulement qu'un évènement atteigne un territoire, mais encore faut-il que les enjeux territoriaux puissent se voir endommagés par l'aléa (Thouret, d'Ercole, 1996 ; Metzger, D'Ercole, 2011). Dans cette conception, le risque n'est donc pas dépendant uniquement de l'aléa, mais également de ce qui est défini comme la vulnérabilité.

Je m'inscris dans la lignée des études sur la vulnérabilité, laquelle prend force et s'enrichit dans les sciences sociales depuis les années 1980, permettant d'éclairer la complexité du territoire et le caractère multidimensionnel du risque. Malgré leurs apports en Amérique Latine comme en Europe, ces recherches sont restées longtemps sous-estimées, tant dans les champs académiques que dans le domaine des politiques publiques.

1. Le timide dépassement de l'évènement naturel

Dans les années 1980, des ouvrages tels que *La société du risque* (Beck, 1986) et *La société vulnérable* (Fabiani, Theys 1986) deviennent incontournables dans la façon d'appréhender la thématique de la gestion du risque. Bien que mobilisant des approches différentes, tous deux illustrent l'intérêt suscité par la problématique à la suite de grands événements qui marquent la communauté internationale : séismes du Mexique en 1985, du Salvador en 1986 et l'ouragan Jeanne en 1988, l'accident de Tchernobyl en 1986. Le premier cherche à montrer que le risque est devenu désormais un produit, voire une propriété intrinsèque de la société moderne (Beck, 1986). Le deuxième, ouvrage collectif, interroge les différentes dimensions sociales du risque et les approches pour l'aborder. Il attire l'attention sur ses aspects culturels, historiques, politiques et sociaux. Dans ce contexte, les recherches qui connaissent un développement particulier sont celles qui se centrent sur les évènements majeurs, désignés aussi comme les « risques majeurs » ou « risques collectifs », lesquels se caractérisent par l'envergure de leurs dommages (November, 2002, p. 199). L'espoir est de mieux réduire l'impact d'événements majeurs par la réglementation, appuyée sur l'expertise technique et scientifique (Dourlens *et al*., 1993).

Plusieurs recherches ont ainsi une visée très appliquée aux enjeux de l'aménagement (Scarwell, Laganier, 2004 ; Scarwell *et al*., 2010), dans le sens où elles proposent des alternatives pour une meilleure gestion réglementaire du risque. Les auteurs soulèvent la question du lien entre aléa et territoire, et soulignent notamment le besoin d'identifier les menaces, de les cartographier, de les comprendre, pour ensuite s'en défendre, en prenant en compte les enjeux essentiels au fonctionnement de chaque territoire (Thouret, d'Ercole, 1996 ; Scarwell *et al*., 2010 ; Reghezza-Zitt, 2015a). Ces études interrogent ainsi les dispositifs déployés pour faire face au risque : les instruments normatifs, les différentes solutions structurelles et organisationnelles existantes afin de réduire l'impact de l'aléa (Gilbert, 2003a ; Scarwell, Laganier, 2004 ; Scarwell *et al*., 2014). Par ailleurs, plusieurs géographes s'intéressent aux liens entre les aspects physiques et sociaux du risque (Thouret, d'Ercole, 1996 ; November, 2002), notamment par la compréhension des représentations (Cham's, 1994). Ces travaux interrogent ainsi l'interaction entre nature et société, le risque étant présenté comme une cristallisation de ces interactions (November, 2002, p. 196 ; Pigeon, 2002).

L'idée de passer d'une approche centrée sur l'aléa à une approche plus complexe se consolide autour de la notion de « vulnérabilité », entendue notamment comme la propension d'une société à être endommagée lors de la survenue d'un aléa (un ouragan, un tremblement de terre) (Reghezza-Zitt, 2006). La notion permet de décentrer le regard sur des facteurs autres que l'aléa. Ainsi, malgré les différentes conceptions de la vulnérabilité dans le champ académique, l'intérêt du terme est d'interroger le processus par lequel s'est consolidé un territoire, ce qui permet d'analyser en quoi son histoire (avec toute son organisation institutionnelle, son processus de peuplement, son fonctionnement économique, politique et ses inégalités sociales) façonne l'expression du risque. Dans la continuité de ces travaux, je propose de déplacer le questionnement sur l'aléa, et pointer l'influence des processus sociaux dans le degré d'endommagement du territoire, partant du principe que ces processus ne se cumulent pas mais s'enchaînent de façon complexe (Lavell, 2005 ; Léone, Vinet, 2006 ; Narváez *et al*., 2009). De ce point de vue, il ne s'agit plus d'une dimension passive du risque face à l'évènement. La vulnérabilité revêt une dimension active (Metzger *et al*., 2010). Une définition bidimensionnelle du risque se consolide et fait dès lors référence

Risque = Aléa x Vulnérabilité.

En Amérique Latine, les apports des chercheurs du réseau la *Red*[1] (Mansilla E., 2000 ; Argüello, Lavell A., 2001 ; García Acosta V, 2002 ; Lavell, 2005 ; Caballero Zeitún, 2013), ont joué un rôle important dans la diffusion du concept. Inspirés des travaux liés à la théorie de la dépendance, qui considère que le sous-développement des pays du Sud est lié aux processus de domination historique des pays du Nord (Wisner *et al*., 1977 ; Davis, 1978 ; Sen, 1983 ; Maskrey, 1989 ; Blaikie *et al*., 1996), ces chercheurs en sciences sociales remettent en cause l'appellation catastrophes « *naturelles* ». Fondé en 1992 au Costa Rica, *La Red* défend que les principales victimes des catastrophes sont les populations les plus démunies des pays sous-développés. De ce point de vue, les catastrophes se présentent comme un construit social, dans lequel le creusement des inégalités sociales et les processus de développement jouent un rôle majeur dans la manière où les sociétés sont impactés par un aléa (Maskrey, 1993 ; Narváez *et al*., 2009). Par leurs trajectoires internationales et leurs travaux, les membres de ce réseau permettent de diffuser l'idée d'une relation intrinsèque entre risque et inégalités sociales, entre risque et pauvreté. Ils défendent la nécessité de prendre au sérieux l'échelle

[1] En français « Le Réseau ». Il s'agit d'un réseau de chercheurs en sciences sociales qui ont une influence très importante dans la conception des politiques publiques en Amérique Latine. J'y reviendrai plus dans le détail dans le chapitre 5.

locale du risque, au sens où elle est vécue et gérée par les habitants, premiers impactés et disposant d'expertises indigènes incontournables pour réduire leur vulnérabilité. Dans le contexte des inégalités propres à l'Amérique Centrale, la notion de *vulnérabilité* constitue ainsi une catégorie analytique particulièrement heuristique. Ma thèse s'appuie sur les apports critiques des travaux de *La Red*, et par conséquent l'expression risque *« naturel »* portera toujours des guillemets.

Dans cette même lignée, l'approche de la *vulnérabilité territoriale* et des *enjeux* forgé par Metzger et d'Ercole (2011) permet de préciser davantage la relation entre risque et territoire (Thouret, d'Ercole, 1996 ; D'Ercole, Metzger, 2009 ; Metzger, D'Ercole, 2011 ; Metzger, 2016). L'objectif de ces recherches est de mieux comprendre le fonctionnement d'un territoire et les interdépendances qui le caractérisent afin de cerner et réduire l'impact d'un aléa. Il faut comprendre par exemple le fonctionnement de l'ensemble d'un réseau urbain afin de saisir comment une crise peut l'affecter. Les transformations sur le territoire, la mise en place des réseaux de services, de réseaux routiers, amènent en effet à des situations dans lesquelles les acteurs sociaux ne comprennent plus l'expression du risque, devenue plus complexe, se diffusant de manière réticulaire (Reghezza-Zitt, 2015a ; Barroca, 2017). Cette approche éclaire ainsi davantage la dimension rétroactive du territoire dans la production et l'expression des risques.

Dans ce même ordre d'idée Reghezza-Zitt (2015a), s'inspirant des travaux sur la notion de *connexité* du risque de November (2002), propose de substituer la notion de *territoire du risque,* par celle de *territoire à risque* que je reprends dans le cadre de ma thèse. La première formulation permet de mieux comprendre l'interaction entre le fonctionnement du territoire, ses acteurs et le risque, alors que la deuxième suppose de pouvoir circonscrire ce dernier, de le délimiter dans un périmètre réduit, dans un territoire perçu comme un réceptacle (November, 2002 ; Reghezza-Zitt, 2015a). Par ailleurs, plusieurs recherches portent sur les types de risque qui s'expriment sur le territoire - « risque naturel », « risque technologique » - ce que November (2002) désigne comme une catégorisation de la notion qui se fait au détriment de sa *globalité* et oublie son caractère hétérogène et multi-échelle. L'expression « *territoire du risque »* permet d'aller au-delà de ces catégorisations et d'expliciter le fait que le risque est inhérent au territoire dans sa globalité.

Cependant, dans le cadre des études portant sur les risques dits d'origine « naturelle », telles que les inondations, la compréhension de l'aléa prend une place centrale dans les interprétations et la formulation des réponses. Les recherches sur les risques restent dès lors marquées par une vision techniciste, dans la mesure où l'objectif est d'améliorer les moyens structurels ou organisationnels mobilisés pour mieux contrer les événements, ces derniers ayant été préalablement étudiés par les sciences « dures » (Lavell, 2005 ; Gilbert, 2009 ; Metzger, D'Ercole, 2011).

Ainsi, la formulation « Risque = aléa x vulnérabilité » s'est longtemps accompagnée d'une division scientifique des tâches souvent opposées (Pigeon, 2005) : il incombait aux sciences dures de comprendre l'aléa et aux sciences sociales de comprendre la vulnérabilité d'une société. Cependant, dans les années 1980-1990, les recherches en ingénierie et en sciences de la nature et de la matière (hydrologie, météorologie, vulcanologie, sismologie) prennent le pas sur celles des sciences sociales pour répondre aux problématiques liées au risque (November, 2002). Cette prédominance est également présente dans la région latino-américaine avec le financement des programmes et des centres de recherches en sciences dures. Au Costa Rica, *l'École centraméricaine de géologie* de l'Université du Costa Rica, ainsi que le *Réseau National de sismologie*, et *l'Observatoire de Sismologie*

et de Vulcanologie voient le jour durant ces décennies (Lavell, 2005). Malgré la critique des travaux en sciences sociales, l'aléa concentre l'attention des programmes de recherche.

2. La vulnérabilité, un concept devenu problématique

Dans le même temps, le recours croissant à la notion de *vulnérabilité* dans les sciences sociales en Amérique Latine comme en Europe présente deux limites. Celles-ci sont liées à la complexité de la notion et, paradoxalement, aux volontés scientifiques et politiques de simplifier son interprétation.

D'une part, par sa diffusion la vulnérabilité devient un terme à la mode, mobilisé avec de multiples interprétations même au sein du monde académique (Reghezza-Zitt, 2006). En effet, provenant des sciences médicales (Thomas, 2008), la notion possède plusieurs acceptions du fait de son caractère multidimensionnel, selon les disciplines et les domaines d'intervention (Becerra, 2012). Reghezza-Zitt (2006) propose deux principaux types d'interprétation. Le terme peut renvoyer d'une part à la vulnérabilité physique des éléments, au degré d'exposition ou degré des pertes qu'un élément peut subir face à un aléa. D'autre part il peut renvoyer à sa dimension sociale et fait dans ce cas allusion soit à la capacité de résistance, soit à la capacité d'adaptation ou de réaction d'une société face aux dangers. Le rôle des qualités internes des éléments exposés, les sociétés, jouent ici un rôle important dans le processus d'endommagement face à un aléa : la vulnérabilité serait dépendante des propriétés des éléments exposés, et non pas uniquement de l'aléa. Ainsi, si la prise en compte de la notion de vulnérabilité éclaire les facteurs sociaux de la production du risque, sa multi-dimensionnalité et la complexité des processus sociaux auxquels elle renvoie, peuvent la rendre problématique : « *La complexité des processus sociaux politiques et territoriaux qui la définissent est avérée […], tout comme celle des méthodes pour l'évaluer* » (Becerra, 2012). À ce sujet, Reghezza-Zitt (2006) affirme : « *Si le concept de vulnérabilité sociale permet de mieux comprendre les catastrophes, il ne donne aucune solution miracle. Le problème reste un problème politique, qui dépend des capacités financières, techniques, humaines, juridiques des acteurs concernés* » (p. 38).

D'autre part, en dépit de la montée en puissance de la notion de *vulnérabilité* (Léone, Vinet, 2006 ; Metzger, D'Ercole, 2011), les études du risque dans le domaine des sciences sociales ne cessent de souligner l'importance donnée à l'aléa dans de nombreuses interprétations académiques et politiques du risque et par conséquent dans la formulation de réponses (Gilbert, 2009 ; Metzger, D'Ercole, 2011). « *Dans la plupart des analyses, l'aléa va non seulement orienter, déterminer toute la démarche, mais également délimiter l'espace qui est pertinent pour l'analyse du risque* » (Metzger, D'Ercole, 2011). Par ailleurs, elles dénoncent l'interprétation restreinte des études sur la vulnérabilité, c'est-à-dire que non seulement la compréhension de l'aléa retient toute l'attention (et les moyens de financement), mais il détermine également le champ des possibles des sciences sociales, dont l'objet devrait se restreindre à l'expression spatiale de dommages de l'aléa (Gilbert, 2009 ; Metzger, D'Ercole, 2011). Les facteurs de *vulnérabilité* restent souvent énoncés en quelques lignes : « *les documents et sites web consacrés à ces questions ont longtemps reflété le déséquilibre entre les intérêts manifestés pour les aléas et pour les vulnérabilités, quelques lignes suffisant souvent pour évoquer les aspects « socio-économiques* » […]. *L'aléa est donc une cause première qui produit des effets dont les « enjeux » ont très largement un statut d'objets* » (Gilbert, 2009, p. 26). Dans cette approche, le rôle principal donné aux sciences sociales est celui de mettre en avant les différentes représentations ou perceptions des risques, c'est-à-dire que la vulnérabilité apparaît comme *« un objet des sciences sociales, par définition contingent, pas très clair, que chacun approche à sa manière pour rendre compte de choses différentes, mais qui ont toutes à voir avec l'intervention du social dans le risque… ce qui est attendu des sciences*

sociales dans les analyses de risques, c'est qu'elles décryptent la « vulnérabilité de la population », les « perceptions » ou « représentations » des risques par la population (en fait, souvent les représentations de l'aléa) et son « comportement » » (Metzger et D'Ercole, 2011). Les auteurs reprochent le sens réduit communément donné à la vulnérabilité, ce qui occulte toute sa complexité et limite sa valeur heuristique.

Ainsi, partant du constat que les solutions formulées face au risque demeurent toujours très axées sur la compréhension de l'aléa, je m'inscris dans la lignée des études sur la vulnérabilité du fait de la complexité que la notion accorde au territoire. Ma thèse s'inscrit donc dans une approche par la vulnérabilité, visant à éclairer les propriétés des éléments exposés. Il s'agit de redonner toute sa place « à ces quelques lignes » (Gilbert, 2009), partant du principe que ces éléments renvoient à des processus sociaux sur le long terme qui nécessitent d'être d'interrogés avec la même persévérance que l'on accorde à l'aléa. Mon enquête vise à interroger les processus sociaux en interrogeant les pratiques territoriales des acteurs publics et des habitants autour de cette problématique et de sa gestion.

B. D'une notion scientifique à une catégorie de l'action publique

Afin d'interroger les processus sociaux autour du risque et de sa gestion, je m'inscris dans la lignée des études sur la vulnérabilité et retiens leurs questionnements et leurs apports, mais mon objet de recherche prend également en compte les usages publics de cette notion. En effet, la thèse interroge aussi l'incorporation de la catégorie « vulnérabilité » et de ses notions connexes (prévention, résilience, reconstruction) dans l'action publique, dans la mesure où au Costa Rica, comme dans plusieurs pays en Amérique Latine ou en Europe, ces concepts migrent des recherches scientifiques pour devenir une catégorie de l'action publique. Cette montée en puissance des politiques publiques de gestion du risque influe sur les études, impacte les approches scientifiques et fait émerger la dimension politique de la notion (Metzger, Robert, 2015).

1. Les politiques de gestion du risque

Parallèlement aux évolutions de la recherche scientifique, et non sans lien avec elles, les politiques de gestion du risque à l'échelle nationale et internationale se sont développées. La *Stratégie internationale de Prévention des Catastrophes naturelles* des Nations Unies lancée à la suite de la *Décennie Internationale pour la Réduction des Désastres* déclarée de 1990 à 1999, se poursuit jusqu'à aujourd'hui. Le cadre d'action de Yokohama pour un monde plus sûr (UNISDR, 1994), donne place au cadre d'action d'Hyogo (UNISDR, 2005), signé par 168 États et valable pour dix ans, et ce dernier au cadre d'action de Sendai (UNISDR, 2015a), signé par 187 pays et valable jusqu'en 2030. Chaque nouveau cadre incite les acteurs publics à aller plus loin dans les politiques publiques de réduction du risque tant à l'échelle nationale que locale, dans un contexte de variabilité climatique (IPCC, 2018).

Véhiculées par le discours des organismes internationaux, la gestion du risque et ses notions connexes (« vulnérabilité », « prévention », « gestion de crise », « reconstruction ») deviennent ainsi progressivement des catégories d'action publique à partir de la fin des années 1990 (Revet, 2009b ; 2011a ; Rebotier, 2016), dans un contexte où les interventions des gouvernements et des organisations internationales, malgré la critique des recherches en sciences sociales, se focalisent encore sur les opérations de secours (Cabane, Revet, 2015). Le terme de « vulnérabilité », prôné par les sciences sociales, est ainsi intégré dans le domaines des politiques publiques pour promouvoir une

vision plus compréhensive des mesures de prévention et des populations à risque (UNISDR, 1994). Les termes « prévention », « gestion de crise » et « reconstruction » sont précisés par les cadres internationaux. Ils font référence à trois temporalités du risque. Par *prévention* les textes renvoient aux mesures de planification de long terme pour intervenir sur les causes profondes du risque. Il se distingue de la « gestion de crise » qui désigne davantage des mesures de préparation et de réponse pour mieux répondre à l'urgence (Quenault, 2013). Le terme de *reconstruction*, qualifie quant à lui les actions à entreprendre (à court terme et à long terme) à la suite d'une crise.

D'autres notions connexes voient également le jour, telles que la « résilience », qui devient d'ailleurs un concept central dans le cadre d'action de Sendai (Quenault, 2015). Il définit les capacités de réponse des sociétés face à l'aléa. À ce sujet, Quenault (2015) indique que « *la référence discursive croissante à la résilience entérine une acceptation des catastrophes contribuant à renouveler la problématique de l'adaptation et celle de la prévention pour focaliser les actions de RRC*[1] *sur la préparation à l'urgence* ». La notion est très mobilisée dans les milieux professionnels du fait de son potentiel opérationnel, actif face à l'aléa (Dauphiné, Provitolo, 2003 ; Barroca *et al*., 2013). Alors que la *vulnérabilité* permet de pointer les dimensions sociales du risque, le terme de *résilience* insiste sur la préparation et les capacités de réponse à l'urgence (Quenault, 2015).

À l'échelle des pays, les instruments normatifs de réduction du risque incorporent ces évolutions. En Amérique Latine, suite à Hyogo (UNISDR, 2005), plusieurs pays créent des « *Systèmes nationaux de gestion du risque* » (Robert, 2012 ; Zeiderman, 2012 ; Vallette, 2013 ; Rebotier, 2015), avec la volonté de renforcer les actions de prévention et de réduire le risque de catastrophe, en prenant en compte toutes les échelles territoriales (du national au local). Les chercheurs de la *Red* ont eu une grande influence sur la façon dont les injonctions des cadres internationaux sont traduites dans les nouvelles lois de gestion de l'urgence dans la région (Lavell, 2005 ; Revet, 2009b ; Rebotier, 2015). Ils prônent une vision dite « systémique » du risque, selon laquelle les institutions sont censées aller au-delà de la simple gestion de crise et agir sur la prévention, la planification et la reconstruction. Le lien entre risque et développement du pays est davantage explicité (Rebotier, 2015). Ces politiques se veulent transversales et multi-échelles en donnant une importance particulière à la sphère habitante (UNISDR, 1994). Les fonctionnaires sont ainsi sensibilisés à la question du risque, chaque institution est investie d'un rôle spécifique dans cette organisation de l'administration publique, des comités habitants sont constitués sous l'orientation des autorités locales. La mise en œuvre de l'approche de la vulnérabilité dans les politiques publiques implique en effet l'ouverture d'espaces (informels et formels) dans lesquels les habitants vont interagir avec les institutions publiques. Il s'agit dans la thèse d'interroger la façon dont cette migration conceptuelle prend forme au Costa Rica, la façon par laquelle les fonctionnaires traduisent les concepts de gestion du risque en des cadres d'actions ouverts à la participation citoyenne.

2. Dans la lignée des nouvelles politiques urbaines

Dans un contexte de décentralisation croissante à l'échelle de l'Amérique Latine (Dureau *et al*., 2006), ces politiques de gestion du risque s'incarnent notamment dans les villes, s'inscrivant dans une nouvelle génération de politiques urbaines de plus en plus soucieuses des questions environnementales et des risques naturels et technologiques (Metzger *et al*., 2010). Par politiques urbaines, il faut comprendre les actions des gestionnaires des espaces urbains et notamment celles

[1] Réduction du Risque de Catastrophe.

portant sur les pratiques et les activités propres de ces espaces (Dureau *et al*., 2006). Ces politiques peuvent viser des échelles variées, allant du quartier à l'agglomération et sont des politiques publiques à part entière, dotées d'instruments, de mesures, d'institutions, produisant des résultats (Le Galès, 2011).

Les organismes internationaux s'emparent du discours sur la « vulnérabilité » et font la promotion de projets de réduction de la pauvreté dans les villes du Sud défendant une approche de l'aide au développement qui aille au-delà d'un simple transfert monétaire. Meztger *et al.* (2010, p. 351) soulignent cet effort de la part des bailleurs internationaux qui misent sur « *la mise en capacité(s) »* des territoires par le renforcement de échelles municipales : « *On assiste donc dans le champ de l'action publique et de l'aide au développement, à un rapprochement des lectures économiques, géographiques et sociologiques, par l'utilisation croisée des notions de pauvreté et de vulnérabilité.* » (2010, p. 239). Ces politiques urbaines donnent par ailleurs une place centrale aux habitants, ce qui permet de les intégrer dans des actions territoriales.

Lolive (2011) qualifie ce nouveau type de politique publique de « cosmopolitique », terme qui permet d'attirer l'attention sur la volonté de prendre en compte les habitants et les enjeux environnementaux. D'après l'auteur, l'entrée en jeu des riverains dans les politiques publiques, notamment environnementales, permet de relégitimer l'action locale, de l'enrichir avec d'autres référentiels (Lolive, 2011, p. 15). Or, dans la conception des cosmopolitiques, il est important de s'intéresser au vécu des habitants, de donner toute sa place à leur relation esthétique au territoire. L'auteur prône le respect des petits mondes habités afin de construire un monde commun plus global : « *La question de l'habitabilité n'est plus prise en compte si l'expérience sensible esthétique de l'habitant et des petites communautés est gommée. »* (Lolive, 2011, p. 12-13). Cela suppose de s'intéresser aux relations tissées entre les habitants et les territoires, entre les habitants et leur espace vécu, entre les habitants et le risque.

3. Des nouveaux questionnements face à de nouvelles catégories d'action publique

Ce glissement de la gestion du risque du champ scientifique vers les politiques publiques a en retour un impact sur les recherches en sciences sociales sur le risque. Il ne s'agit plus de s'intéresser uniquement aux conditions sociales de la vulnérabilité pour comprendre ses facteurs d'accentuation, mais d'interroger également la « *mise en risque* » des situations (Gilbert, 2003b), c'est-à-dire les processus par lesquels des territoires sont désignés comme à risque par la puissance publique et par lesquels des populations sont collectivement catégorisées comme « vulnérables ». Ma recherche s'inspire de ces travaux. En effet, les réformes des politiques publiques sont des processus sociaux au cours desquels des discours unifiés s'imposent progressivement, tout en ayant des effets performatifs sur des populations (Tissot, 2007). Les politiques publiques de gestion du risque soulèvent ainsi des questions liées à leurs présupposés quant à la relation entre risque, habitant et territoire. Nous pouvons regrouper ces questionnements autour de quatre grands axes.

Premièrement, les travaux montrent que l'usage standardisé de la notion de vulnérabilité dans des politiques forgées sous les recommandations des cadres d'action internationaux ne prend pas en compte les spécificités des contextes locaux (Revet, 2009a ; 2011a). La prise en compte de la sphère habitante promue par les institutions internationales se fait généralement par le haut (Navez-Bouchanine, 2007 ; Revet, 2009a ; 2013). Souvent, les habitants sont considérés comme une catégorie

homogène alors que ce n'est pas le cas : leur rapport au risque varie selon leur relation directe au territoire, aux entités publiques, selon leurs parcours, leurs stratégies (Navez-Bouchanine, 2003).

Deuxièmement, les travaux montrent que ces concepts peuvent être investis pour délégitimer ou dévaloriser des populations sur un territoire. La « vulnérabilité », tout comme « la résilience », érigées en catégorie de l'action publique, ne sont en ce sens pas neutres : les éléments à prendre en compte pour les qualifier sont influencés par les intérêts, les statuts, les prérogatives des acteurs publics préposés à les définir, à déterminer les enjeux et les impératifs de sécurité (Cartier *et al*., 2009, p. 15). Dans ce sens, selon Revet, en permettant de désigner des groupes en danger et incapables de faire face à ce dernier, la notion de vulnérabilité suggère une intervention, par définition justifiée (2009a, p. 97), sans prendre en compte des dynamiques locales importantes pour la gestion d'une crise. Analysant des mesures de gestion de crise mises en place dans un quartier de Caracas, l'auteure montre par exemple comment des personnes âgées désignées comme « vulnérables » par les critères institutionnels, et par conséquent appelées à quitter leurs logements exposés, jouent pourtant un rôle de proximité essentiel dans la gestion locale des crises. Les extraire, suivant des critères institutionnels désincarnés, renforce paradoxalement la vulnérabilité du reste de la population du quartier (Revet, 2009a, p. 95).

Troisièmement, les travaux évoquent la façon dont les politiques véhiculent une conception libérale de la gestion du risque. Ce type de questionnement s'applique notamment à l'usage du terme de « résilience ». Plusieurs auteurs considèrent cette notion comme le volet libéral des nouvelles politiques de gestion du risque (Reghezza-Zitt *et al*., 2012 ; Metzger, Robert, 2015 ; Reghezza-Zitt, Ruffat, 2015). Elle permet de mettre l'accent sur le renforcement des capacités locales et, ce faisant, de transférer la responsabilité du risque sur d'autres acteurs (Borraz, 2013), à savoir les collectivités, les acteurs privés, mais aussi les habitants (Metzger, Robert, 2015 ; Quenault, 2015). En marge de ces résultats, diverses études mettent de surcroît l'accent sur les résultats pervers des mesures de réduction du risque qui ne prennent pas en compte les populations les plus démunies, les déplaçant des centre-ville (Rode, 2008), générant des processus de gentrification à la suite à des opération de rénovation urbaine (Inzulza-Contardo, Díaz Parra, 2016 ; Orillard *et al*., 2018). Klein (2008) évoque par ailleurs les effets pervers dans la gestion post-catastrophe, laquelle permet d'engager des démarches de privatisation et de libéralisation.

Enfin, les questionnements soulignent le caractère limité des dispositifs participatifs de gestion du risque. Ces derniers sont des instruments d'action publique au sens de Lascoumes et Le Galès, c'est-à-dire des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent « *des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations [*dont ils sont porteurs*]* » (2004, p. 13). Les auteurs montrent également que chaque acteur collectif, gestionnaires et habitants, mobilise des stratégies propres, selon leurs intérêts, leurs agendas et leur relation au territoire du risque (Cartier *et al*., 2009 ; Coanus, 2010 ; Martinais, 2015). Or, l'identification, la description et la formulation du risque par un certain type d'acteurs institutionnels et techniques détermine en partie et d'avance son traitement (Coanus, 2010, p. 433). Dans cette perspective, Bartolomé (2006), dans son étude sur la prise en charge du problème des inondations dans la ville de Pergamino, Argentine, s'interroge sur les liens entre l'accentuation du problème des inondations et les logiques socio-politiques, logiques qui vont au-delà de la survenue de l'événement. En d'autres termes, d'après l'auteure, les façons de penser l'inondation sont tributaires de la position

sociale, de l'insertion sociopolitique, de la structure du pouvoir qui dégrade l'environnement et de la réflexivité des acteurs propres à la société dans laquelle nous nous situons (Bartolomé, 2006, p. 137).

Ainsi, les espaces de participation mobilisent souvent une approche que l'on peut appeler « *culturaliste* » (Coanus, 2010), c'est-à-dire que leur objectif est d'informer et de donner des capacités aux habitants pour mieux réagir à une crise et à un risque qu'ils ne connaitraient pas vraiment. L'hypothèse des politiques de réduction de risque est que faute de moyens, ces populations ne peuvent s'installer ailleurs, ou qu'elles sont ignorantes du risque. Il faut donc les éduquer pour qu'elles prennent conscience du danger auxquels elles sont exposées (Coanus, 2010). Les politiques de réduction du risque véhiculent souvent une vision paternaliste des habitants. Les ateliers d'informations cherchant à les sensibiliser sur le risque partent du principe qu'ils sont censés recevoir une information intégrée sans aucune remise en question avec l'objectif de modifier leurs comportements (Duchêne, Morel Journel, 2000). L'information circulerait ainsi de manière verticale et unilatérale. Par ailleurs, les espaces de participation peuvent aussi être instrumentalisés pour légitimer des actions en cours : des projets d'aménagement, des projets de déplacement des populations. Le postulat de départ serait que si les politiques de prévention n'ont pas de succès auprès des populations, c'est que celles-ci n'ont pas été impliquées dans le processus d'élaboration.

Ma thèse s'inspire de ces réflexions et interroge ainsi la façon dont, d'une part, les fonctionnaires des institutions publiques conçoivent une politique de gestion du risque à teneur participative ; puis d'autre part, la façon dont les habitants de San José s'emparent de ces espaces de participation, en l'occurrence les *comités de quartier de gestion de crise*, pour faire valoir leurs pratiques et leurs propres représentations du territoire. L'objectif est d'interroger la relation entre ces deux acteurs collectifs dans le cadre des espaces participatifs des politiques de gestion du risque. Je pars du principe que les processus de « *mise en risque* » prennent forme dans un contexte donné de relations sociales conflictuelles (Borraz, 2013). Par leur appropriation de ces espaces, les habitants permettent d'éclairer d'autres dynamiques de production du risque occultées par la seule représentation gestionnaire et technocratique de ce dernier.

C. Étudier les relations entre acteurs pour mieux cerner les territoires du risque

Dans la mesure où ma recherche porte sur la gestion du risque au cœur d'une aire métropolitaine j'ai accordé une attention particulière aux études portant sur les villes, plus particulièrement les villes latino-américaines, dans lesquelles se concentrent des inégalités. Ma recherche s'inscrit ainsi dans les travaux concernant les *risques urbains*, tributaires des dynamiques urbaines (November, 1994 ; Dubois-Maury, Chaline, 2004 ; Metzger, D'Ercole, 2011).

1. Interroger le risque dans les villes : l'entrée par les acteurs urbains

Malgré les multiples dispositifs mis en œuvre pour réduire le risque dans les villes, il est impossible d'ignorer *sa récalcitrance* (November *et al*., 2011). Les territoires dits *à risque* se transforment, resurgissent. Par territoire urbain, nous entendons les pratiques, les représentations des acteurs et ce qu'elles produisent matériellement aux différentes échelles urbaines (Rebotier, 2008 ; 2011 ; Coanus, 2010), du quartier à l'espace métropolitain. Le territoire urbain est façonné par les acteurs, en même temps qu'il agit sur eux.

Le *risque urbain* renvoie ainsi à des dynamiques diverses. La concentration et l'interdépendance d'activités et d'enjeux, ainsi que d'infrastructures et de réseaux de services dans le contexte des métropoles influent en effet sur l'expression des risques (Barroca, 2017 ; Gonzva *et al*., 2017). L'ampleur des inondations urbaines, par exemple, varie non seulement en fonction de l'intensité de la précipitation, mais également de l'étalement urbain, du système d'assainissement, des usages du sol, de la gestion des déchets, entre autres (Reghezza, 2006 ; Toubin, 2014a ; Deroubaix *et al*., 2016 ; Goudard, Mendonça, 2020).

Je ne considère donc pas le risque comme un élément exogène, mais comme intrinsèque au territoire urbain (November 1994 ; Gralepois, 2008). Avec le terme de risque « endo-urbains », Gralepois (2008) propose de penser les risques dits « naturels » comme des phénomènes inhérents au système de développement économique et urbain (2008, p. 81). En d'autres termes, par leur fonctionnement, leur histoire, et leur organisation sociale, les villes façonnent l'expression des risques, qui sont alors « *le résultat des interdépendances organiques, qui vont de pair avec tous les processus de développement* » (Dubois-Maury, Chaline, 2004, p. 46). Or, derrière ces processus, ces activités et ces infrastructures, nous trouvons des systèmes d'acteurs qui interagissent (Djament-Tran, Reghezza-Zitt, 2012 ; Reghezza-Zitt, Ruffat, 2015). Comprendre les risques urbains nécessite d'interroger ce système d'acteurs : leurs pratiques, leurs stratégies, leurs modes d'occupation de l'espace.

2. Une région marquée par l'émergence des métropoles

Depuis 1950, nous assistons à une accentuation de la concentration urbaine à laquelle n'échappent pas les villes latino-américaine (Hardy, Sierra, 2005 ; Rebotier, 2008 ; Hardoy, Pandiella, 2009). Selon l'ONU (2015), en Amérique Latine, 80% de la population vit dans les villes. En Amérique Centrale, la moyenne régionale est de 59%. Il existe cependant de grandes différences selon les pays, le Costa Rica ayant la densité la plus élevée (76%), le Belize et le Guatemala ayant le taux de concentration urbaine le plus bas, respectivement 44% et 51% (UN, 2015).

Ce phénomène d'urbanisation s'est traduit par l'émergence de métropoles, traversées par d'importantes inégalités socio-économiques (Dureau *et al*., 2006). Ces centres urbains sont exposés à de nombreux risques qui peuvent être vus comme le résultat des processus de différenciation socio-spatiale et de dégradation environnementale (Sierra, 2000 ; Hardy, 2003 ; 2005 ; Hardy, Sierra, 2005 ; D'Ercole *et al*., 2009). En Amérique Centrale, Hardy (2005) montre ainsi l'inefficacité de la planification urbaine pour lutter contre les dommages sur les milieux naturels. Les couches les plus aisées parviennent cependant à tirer profit de l'inefficience des politiques urbaines en ne respectant pas les limitations foncières tout en disposant de moyens pour aménager les territoires à topographie accidentée. Les plus pauvres, sont quant à eux contraints d'occuper les sites les plus dangereux. Dans un contexte d'aggravation des inégalités territoriales, bien que les risques affectent l'ensemble de l'espace urbain, ils accentuent cependant les discriminations socio-spatiales. Ces processus construisent les territoires dits « vulnérables » occupés par les pauvres marginalisés dans les pays des Suds (Revet, 2009a ; Metzger *et al*., 2010).

3. Politiques de gestion du risque, mobilisations et ressources urbaines

La catégorisation publique des populations et des territoires dits « vulnérables » a des implications sur les solutions à mettre en œuvre, et donc sur les modes de vie des habitants (November, 2007).

Ainsi les espaces de participation ouverts par la puissance publique deviennent également des espaces d'interactions, de conflits et de négociations (Melé, 2012), voire de mobilisations (Fillieule, 2009).

En créant une catégorie d'action publique, la norme ne stabilise pas complètement la notion de risque. Elle ouvre la voie à une réappropriation par les acteurs concernés (Lascoumes, 1995 ; Melé, 2009). Le risque est en effet vécu par les habitants en même temps qu'il est objectivé par les techniciens, chercheurs et gestionnaires. Les catégories de la norme peuvent ainsi être réinvesties par les acteurs, gestionnaires et habitants, qui leur donnent une signification variable selon leur situation (Lascoumes, 1995), pouvant déboucher sur une réinterprétation *politique* du concept. Le terme de *politique* est ici à prendre au sens large, en tant qu'ensemble de relations sociales qui structurent un collectif.

En ce sens, notre recherche fait également appel aux travaux sur les mouvements sociaux (Fillieule, 2009 ; Fillieule, Pudal, 2010 ; Lolive, 2010a ; 2010b). La participation des habitants et la façon dont ils s'emparent de la thématique du risque peuvent en effet être interrogées à la lumière des réflexions sur les mouvements environnementaux, au sens de Lolive (2010a), à savoir des mobilisations menées par des individus à partir de leur expérience, de leur vécu, de leurs attaches au territoire urbain afin de défendre un intérêt commun. Dans le cadre de ma recherche, je considère l'habitant comme un citoyen-résident, un voisin, un riverain, en un mot, comme un sujet subissant et gérant le risque : « *Les nouvelles mobilisations refusent les modalités usuelles de fabrication de l'intérêt général qui réduisent les singularités en sacrifiant les relations environnementales constitutives de l'habitant pour en faire un citoyen désintéressé, abstrait, détaché, un pur esprit* » (Lolive, 2010a, p. 288). Contrairement au citoyen, l'habitant possède des attaches territoriales, des liens affectifs avec son quartier et son environnement proche, dont le risque fait partie intégrante. En empruntant cette notion, il s'agit d'analyser la capacité des populations à modifier ou à faire entendre des revendications face à une politique qui impacte leur territoire de résidence. Cette approche n'implique pas pour autant de limiter l'objet de la recherche aux seules actions des habitants. La notion « *d'entreprise de mobilisation sociale* » proposée par Fillieule retient ainsi également notre attention par son acception dynamique. Le terme d'entreprise prend le sens de « *mise en œuvre d'un dessein* », elle renvoie à « *de menées, de manœuvres, d'attaques, d'assauts, mais aussi de tentatives de séduction* ». D'une part la notion permet de ne pas définir *a priori* un mouvement social, ni dans sa forme (en le délimitant à une organisation), ni dans sa stratégie ou ses modes d'actions. Elle permet d'éclairer ainsi le travail politique réalisé par des collectifs d'acteurs changeants pour défendre des intérêts. D'autre part, parler d'entreprise « *permet de suggérer que l'on désigne là un réseau d'interactions entre individus et entre organisations* » (Fillieule, 2009, p. 25), dont l'État, entendu dans un sens large qui englobe les institutions publiques. La notion vise donc également à placer les actions des acteurs mobilisés dans un ensemble relationnel, et de considérer autant les formes d'action dans l'espace public que les manœuvres déployées dans l'ombre ; autant des relations de conflit que des formes de collaboration avec les autorités publiques.

Les travaux sur les mobilisations sociales et environnementales (Fillieule, 2009 ; Lolive, 2010b ; 2010a) permettent par conséquent de comprendre comment la relation entre habitants et institutions reconfigure non seulement les politiques publiques, mais également la notion de *risque*. Elles permettent d'attirer l'attention sur la dimension politique de la notion, laquelle renvoie à des relations sociales empreintes de tensions et de rapports de force (Borraz, 2008 ; Metzger, 2017). D'une part, l'approche par les mobilisations permet d'éclairer la capacité des populations à monter en compétence et faire valoir leurs représentations du territoire du risque (Gilbert, 2003b). Lolive,

(2010b) montre que dans les mobilisations riveraines sur les aménagements du Var, les profanes montent en expertise (Chateauraynaud, Torny, 1999), afin de faire valoir leurs représentations du territoire. Ces débats entre experts et profanes peuvent devenir des véritables controverses, dans lesquels les habitants, dans leur travail de mobilisation, parviennent à s'appuyer sur des ressources relationnelles, scientifiques, médiatiques et juridiques (Lemieux, 2007 ; 2008).

D'autre part, l'approche par les mobilisations permet d'articuler le sujet de la recherche aux « ressources urbaines » (Michel, Ribardière, 2017), notamment lorsque les populations concernées par les mesures de gestion du risque sont celles à faible revenu, habitant les territoires de marges, «*espaces, périphériques ou péricentraux, où s'installent des populations aux faibles revenus à la recherche d'un logement bon marché* » (Sierra, Tadie, 2008). À partir des années 1980, on assiste à une multiplication des mobilisations urbaines pour l'accès au logement et aux services dans les grandes métropoles d'Amérique Latine (Demyk, 1989 ; Azuela, Tomas, 1996 ; Dureau, Paquette, 2006 ; Melé, 2012). En ce sens, la notion de « ressources urbaines » désigne non seulement les services (logements, activités) et infrastructures collectives offertes par la ville, mais également leur répartition, leur articulation, leurs conditions d'accès, et donc les moyens mis en œuvre par les habitants en situation de pauvreté pour y accéder (Jaglin, 2005 ; Gonçalves, 2017 ; Michel, Ribardière, 2017 ; Bertrand, 2017 ; Jaglin *et al*., 2018). Il s'agit ainsi non seulement d'interroger « *toutes les pratiques, les savoirs faire, les tactiques que les habitants déploient et mettent en œuvre pour faire face à ces situations et qui contribuent à la réduction de leur vulnérabilité, dans une temporalité plus longue que celle du seul événement* » (Revet, 2009a, p. 97) ; mais encore de comprendre comment la politique de gestion du risque investie par les habitants s'érige en ressource dans un contexte de fortes inégalités (D'Ercole *et al*., 2009).

Conclusion du chapitre 1

Ainsi, l'évolution des études sur le risque a permis d'éclairer les processus socio-territoriaux de la production du risque, notamment par l'émergence de l'approche par la vulnérabilité. Mais son inscription dans les politiques publiques, par la multiplication des espaces de participation, soulève des questionnements au sujet des réactions des habitants censés devenir des interlocuteurs à part entière dans la réduction du risque. Elle interroge la manière dont les échanges, les controverses et les négociations qui ont lieu dans le cadre de dispositifs participatifs permettent d'aboutir à une vision partagée des risques en vue de leur réduction. C'est cette relation entre habitants et gestionnaires institutionnels que je souhaite interroger au sein de la commune de San José.

J'accorde une attention particulière aux ressources mobilisées par chaque acteur collectif afin de faire entendre ses intérêts et ses pratiques dans un contexte métropolitain en tension. Or, dans le contexte des villes du Sud, les territoires les plus impactés par les aléas « naturels » sont souvent les territoires exclus des circuits formels de l'économie, les populations pauvres, les *marges* urbaines. La question de leur vulnérabilité est liée aux inégalités sociales. Leur participation dans les espaces publics de gestion du risque éclaire par conséquent des dynamiques d'exclusion traversant les espaces métropolitains. Comment les gestionnaires interagissent avec ces populations ? Comment se saisissent-elles de la politique de gestion du risque qui les vise ?

Dans le cadre de cette thèse, inspirée des travaux sur la vulnérabilité, l'objectif est donc de déplacer le centre d'intérêt au-delà de l'aléa et de considérer les relations entre acteurs de la ville dans les

processus de « *mise en risque* ». Nous entendons par là, les processus collectifs qui aboutissent à construire et agir sur un territoire urbain désigné comme *« à risque »*. En d'autres termes, il s'agit de comprendre la façon dont les acteurs urbains interagissent avec leur environnement proche, définissent des espaces à risque et mettent en place des solutions pour le réduire afin d'éclairer ce faisant un système de relations sociales inégalitaire. La temporalité suivie dans notre étude n'est donc pas celle de l'évènement, mais plutôt celle du risque au sens entendu par November (2002), à savoir les moments de son identification, de sa compréhension et de sa gestion par les différents acteurs, face à des évènements récurrents qui endommagent des biens et affectent des habitants.

CHAPITRE 2. CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

Appuyée sur les questionnements théoriques développés précédemment, je présente dans ce chapitre le cadre théorique de la thèse et la démarche d'enquête. Une approche systémique peut en effet renvoyer à des méthodes diverses en études urbaines. L'approche systémique et comparative que j'ai menée a été axée sur les *interrelations* entre deux *acteurs collectifs,* les habitants et les gestionnaires locaux, dans deux quartiers de San José à profil socio-économique très différents. Cette approche a été construite selon une problématique et des hypothèses de recherche que nous allons détailler ici. Dans un deuxième temps, il s'agira de préciser la stratégie de collecte de données qualitatives construite en conséquence. La démarche d'enquête se fonde sur un matériau empirique varié afin d'étudier les relations entre acteurs dans le temps et selon les échelles territoriales. L'essentiel du travail de terrain repose sur la réalisation d'entretiens semi-directifs et d'observation participantes. L'objectif de cette démarche a été de suivre les acteurs dans leurs activités et leurs pratiques.

I. Cadre théorique

Ma thèse s'inscrit dans la lignée des approches systémiques qui permettent de replacer l'action des acteurs du territoire du risque, en l'occurrence habitants et gestionnaires à San José, dans leur contexte relationnel. Le territoire n'est pas simplement un contexte ou un réceptacle, il est le produit des acteurs et de leurs rapports : « *le territoire, en tant qu'espace de l'action, espace tissé d'un entrelacs de transactions, de stratégies, d'intentionnalistes, de débats, d'interactions innombrables est bien, essentiellement, une affaire d'acteurs* » (Di Méo, 2008). De ce point de vue, ce ne sont pas uniquement les acteurs qui produisent du territoire, mais également leurs relations.

A. Une approche systémique

Un système est défini comme un ensemble d'éléments, de composants, en interaction permanente et dynamique (Donnadieu *et al*., 2003 ; Lugan, 2012). Dans le monde social, ces composants peuvent être des objets techniques, des individus, des groupes (Lugan, 2012). Dans le prolongement des travaux de l'école de Palo Alto, la relation entre acteurs a déjà fait l'objet de nombreux travaux en sciences sociales (Watzlawick *et al*., 1972). Elle se caractérise par un transfert d'informations entre deux interlocuteurs, l'un influant sur l'autre (Watzlawick *et al*., 1972). Or, ce transfert d'informations n'est jamais unilatéral. Lorsqu'un acteur A communique à B, ce dernier prend en compte une partie de cette information en fonction de ses intérêts, de ses stratégies et de ses pratiques, puis communiquera à partir de l'information reçue et ainsi de suite. C'est le principe de la rétroaction. L'interaction est en ce sens de type circulaire en même temps que le contexte agit sur les deux interlocuteurs.

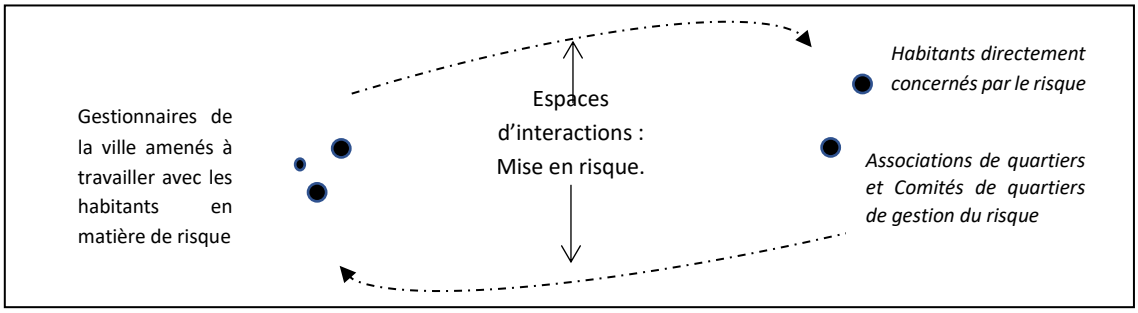
Les analyses systémiques sur la ville proposent ainsi d'interroger les structures de relations entre acteurs sociaux ayant un effet sur le fait urbain (Grafmeyer *et al*., 2015, p. 27). Par le terme de structures d'interactions, ces analyses entendent autant les alliances que les rapports de concertations ou de conflits entre individus ou groupes, lors d'une action sur un territoire. Dans le cadre de cette thèse les acteurs considérés sont de type collectif, pensés comme à la fois compétents, interactifs, capables de réflexivité (Di Méo, Buléon, 2005, p. 34). Ces acteurs collectifs sont d'une part

les habitants et d'autre part les gestionnaires, fonctionnaires de la municipalité de San José et des institutions centrales au Costa Rica (techniciens, ingénieurs, élus).

Dans cette analyse, je me suis également inspirée des analyses de la géographie sociale (Di Méo, 2008 ; 2016) et de la sociologie (Goffman, 1996). Je me suis intéressée aux représentations sociales des groupes et des individus en tant qu'habitants et institutions. Ainsi, dans la réalisation du travail de terrain j'ai étudié les trajectoires individuelles, afin de comprendre le processus de constitution d'un discours collectif porté par un groupe social partageant des valeurs communes en lien avec un territoire (Di Méo, 2008). Les représentations sociales partagées par un ensemble d'individus renvoient aux référents collectifs, aux codes, aux constructions intellectuelles partagées qui permettent de donner du sens et d'interpréter le territoire (Di Méo, 2008). Cela étant, en tant que systèmes de référence, elles servent à la communication avec autrui, ainsi qu'à orienter les pratiques et les stratégies individuelles. Ces représentations sociales s'incarnent donc dans les matérialités des lieux de vie. Aussi, ma thèse ne se limite pas uniquement à la compréhension des représentations en tant que discours des acteurs, elle étudie également les pratiques, c'est-à-dire les processus sociaux qui façonnent le territoire. Par ailleurs, en interrogeant les représentations collectives présentes dans les entretiens, ma recherche n'a pas visé à effacer les motivations et stratégies individuelles qui influencent l'acteur collectif (Di Méo, 2008). Au contraire, je pars du postulat que ces discours individuels s'organisent et s'accordent collectivement et qu'ils sont vecteurs d'un rapport collectif au territoire dans un contexte relationnel.

Ainsi, s'intéresser à la relation entre acteurs, c'est s'intéresser premièrement aux individus, habitants et gestionnaires, chacun avec leur histoire et leur rapport au territoire. Puis il s'est agi d'interroger les moments ou lieux d'échange entre ces deux groupes d'acteurs.

Schéma 1. Les acteurs dans la mise en place de la politique de gestion du risque



Les travaux consultés font état de la distance entre les représentations des habitants et celles des gestionnaires dans les processus de « mise en risque ». Les frontières conceptuelles dressées par les uns et les autres au sujet du risque ne se superposent pas nécessairement (Revet, 2009b ; 2011a ; 2017). Aussi l'espace d'interactions sur lequel porte ma thèse est un espace conflictuel. À l'image du travail de Revet et Langumier (2013) je situe les échanges entre participants des dispositifs participatifs de gestion de risque dans un plan symétrique, et non hiérarchique, c'est-à-dire que j'accorde la même attention à chaque parole, sans hiérarchiser les savoirs dits « techniques » et « profanes ».

B. Problématique

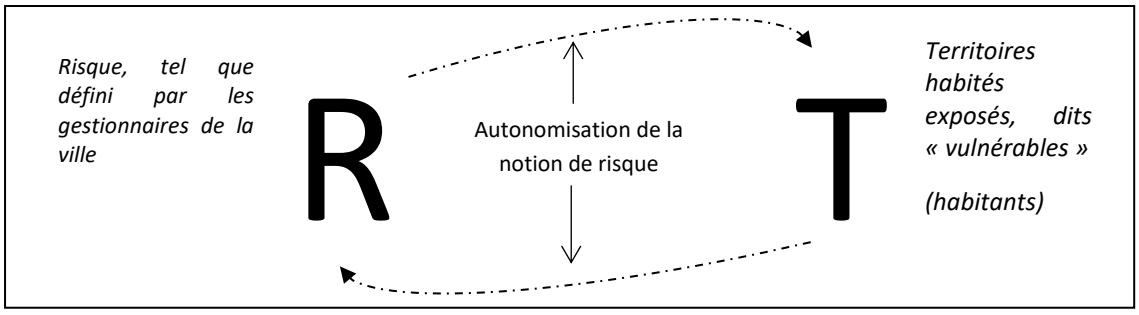
Mon questionnement de départ porte sur l'écart entre représentations collectives du risque lors de la mise en œuvre de solutions pour la réduction de la vulnérabilité d'un territoire. J'ai souhaité ainsi interroger les espaces ouverts aux habitants dans le cadre des politiques de réduction de risque, partant du postulat qu'il existe une rétro-alimentation entre le fait de qualifier un territoire comme « à risque » et la réalité d'un risque reposant sur une représentation. La recherche propose ainsi une « entrée par les dispositifs » (Dodier, 2013, p. 255).

Dans la perspective de cette thèse, il s'agit de comprendre la façon dont les dispositifs mis en place par les institutions sont investis à la fois par les habitants et les agents publics locaux (Beuscart, Peerbaye, 2006 ; Revet, Langumier, 2013). Cette interaction fait évoluer les dispositifs et transforme leur fonction initiale. Il s'agit de « *faire ressortir le fait qu'ils [*les dispositifs*] sont avant tout des ressources pour l'action, en perpétuelle reconfiguration* » (Beuscart, Peerbaye, 2006, p. 6). En appréhendant le risque de façon univoque, la politique nationale de gestion du risque provoque en effet des conflits et des controverses entre les acteurs locaux (habitants et gestionnaires) qui modifient à leur tour le sens initial de la notion.

Ma problématique porte sur les mécanismes d'appropriation riveraine des dispositifs participatifs de gestion du risque, mis en place par les gestionnaires locaux de San José face au risque d'inondation, sur la façon dont ils reconfigurent l'action publique en faisant apparaître un système inégal de relations.

Pour traiter cette problématique j'ai interrogé *le risque*, tel que défini par la politique publique, c'est-à-dire en tant que catégorie d'action publique ; et *le territoire* habité, désigné comme « vulnérable » par les gestionnaires locaux. J'ai porté mon attention sur l'interaction entre la mise en place de la politique nationale par les gestionnaires locaux et sa réception par les habitants (cf. schéma n°2). Cet espace d'interactions constitue le cœur de mon objet de recherche.

Schéma 2. Les espaces de relation entre les acteurs analysés



Cette approche comporte trois niveaux de questionnement que nous allons successivement étudier tout au long de la thèse.

1er Niveau : Le risque d'inondation urbaine à San José, et les questions qu'il soulève dans le contexte métropolitain :

- Comment caractériser le risque d'inondation à San José ? Comment expliquer sa *récalcitrance* ?

- À partir de quand est-il possible d'identifier une prise de conscience collective du problème, une *mise en risque* des inondations ? Quelles ont été les réponses formulées par les institutions publiques locales pour réduire ce risque ?
- Comment est-il géré ou conceptualisé par les populations ? Que font-elles quand celui-ci devient manifeste ? Quelles sont leurs ressources symboliques et matérielles pour y faire face ?

2ème Niveau : La formalisation et l'institutionnalisation des dispositifs locaux de gestion crise :

- Quel paradigme sous-tend les dispositifs de gestion de crise conçus et formalisés par les cadres institutionnels ? Quelle est leur fonction au sein de la *Politique Nationale de Gestion du Risque* ?
- Quel type de participation habitante ces dispositifs encouragent-ils ?
- Quelle est l'échelle institutionnelle à l'œuvre ? Comment parvient-elle à interagir avec les autres échelles institutionnelles et les habitants ?
- Comment sont-ils mis en œuvre localement ? Sur quelle interprétation locale du territoire « à risque » reposent-ils ?

3ème Niveau : Les échanges et conflits entre acteurs dans le cadre de ces dispositifs :

- Comment les populations interagissent-elles avec les gestionnaires dans le contexte des comités de quartier de gestion de crise ? De quelle façon chaque groupe d'acteurs investit-il la politique publique ?
- Comment les populations se saisissent-elles de ces espaces pour faire valoir leurs intérêts et leur vision du territoire ? Y a-t-il une modification de leurs pratiques quotidiennes à l'égard du risque ? Cet espace donne-il lieu à une mobilisation ?
- Les dispositifs participatifs de gestion de risque parviennent-ils à faire émerger des consensus sur les facteurs de production du risque et en conséquence à alimenter des mesures de réduction du risque acceptées par l'ensemble des acteurs ?

C. Hypothèses de recherche

Le traitement de cette problématique a été guidé et alimenté par trois hypothèses.

La **première hypothèse** concerne le décalage entre les discours sur le risque lors de la mise en œuvre de la politique publique (Duchêne, Morel Journel, 2000 ; Duchene, Martinais, 2002 ; Coanus *et al*., 2010). Je considère que cet écart dans les représentations entre les gestionnaires nationaux et locaux d'une part et les habitants d'autre part, n'est pas réductible à une opposition entre une définition du risque qui serait *technique* et une perception qui serait *profane*. Cet écart entre acteurs témoigne d'intérêts divergents sur le territoire, qui se traduisent à leur tour par des actions territoriales distinctes, parfois incompatibles, mais agissant l'une sur l'autre. Or, ces actions produisent le *territoire du risque*. En ce sens, il est très important d'interroger ce décalage de discours, lequel se traduit par des conflits ou des controverses. Il est saisissable dans les espaces d'interactions entre acteurs.

Ma **deuxième hypothèse** découle de la première et repose sur le caractère heuristique des conflits entre acteurs impliqués dans le dispositif participatif de gestion du risque. En m'appuyant sur les travaux sur les mouvements sociaux (Fillieule, 2009 ; Lolive, 2010a) et sur les apports de la sociologie des controverses (Lemieux, 2007 ; 2008), je fais l'hypothèse que la résolution de ces conflits fait évoluer la notion de risque. Je considère que ce qui est « mis en risque », dans les processus d'identification publique du risque, est en réajustement permanent par les échanges et les conflits entre acteurs (Bobbio, Melé, 2015). Les acteurs interprètent cette *mise en risque* en fonction de leur positionnement, de leur relation au territoire (hypothèse 1), mais aussi en fonction de leur relation à leurs interlocuteurs dans le contexte métropolitain (Melé, 2003). Ainsi, il s'agit d'interroger la relation entre les habitants et les gestionnaires locaux dans le temps, afin d'analyser comment elle évolue et modifie à son tour la notion de « risque » portée par la politique publique. La littérature a montré que le discours de la réduction du risque permet souvent à l'État de caractériser des populations comme « illégitimes » dans la ville, ce qui réactive des tensions dans le cas des territoires les plus marginalisés, face aux inégalités propres à un espace métropolitain. Ma thèse considère que la mobilisation de la catégorie « risque » constitue en même temps une opportunité pour les habitants. Ils peuvent ainsi faire pression sur l'État pour mener à bien leurs revendications territoriales. Je fais donc l'hypothèse que les catégories de la politique publique sont tout à la fois incorporées, intégrées, mobilisées, transformées par les négociations et les conflits entre les fonctionnaires et les résidents des quartiers concernés.

Ma **troisième hypothèse** concerne la définition du risque qui se veut complémentaire de celle usuelle et bi-dimensionnelle (Risque = Aléa x Vulnérabilité). Elle vise à intégrer dans la notion la dimension politique (Metzger, 2017), devenue centrale avec l'introduction des catégories d'action publique et notamment avec la participation des habitants. Le terme de politique est ici entendu au sens large. Il renvoie d'une part aux relations entre les habitants et les gestionnaires, situées au cœur de l'action publique. D'autre part, il fait également référence à l'ensemble des rapports inégalitaires qui traversent un territoire. De ce point de vue, je considère que le risque n'est pas une donnée dépendante de l'aléa, c'est une notion dynamique, évolutive et relationnelle, en ce sens intrinsèquement contextuelle et territoriale. Interroger et comprendre le risque dans cette perspective est dès lors central dans les solutions à mettre en œuvre, car il apparaît révélateur des situations d'inégalités socio-territoriales et des rapports de pouvoir qui façonnent les *territoires du risque*.

II. Terrains et démarche comparative

Ma thèse s'intéresse aux dispositifs participatifs de gestion du risque mis en place à San José, Costa Rica, les *comités de quartier de gestion de crise*. Il s'agit dans cette section d'expliciter la méthodologie de collecte et d'interprétation des données. Afin de traiter la problématique, ma recherche s'est fondée sur une analyse spatiale multiscalaire et une collecte de données hétérogènes. J'ai réalisé des analyses d'archives, consulté de textes de lois et réalisé un travail cartographique, mais la principale source de données consiste en un travail d'entretiens et d'observation participante. Cette dernière a été permise par mon contrat doctoral fléché *Institut des Amériques,* qui incluait une mission de coopération scientifique et m'a demandé une présence dans la durée au Costa Rica (soit vingt-sept mois sur trois ans). Ces conditions de recherche m'ont permis de réaliser une immersion de longue durée dans mes terrains d'étude. L'essentiel de ce travail de terrain a été réalisé entre 2015 et la fin

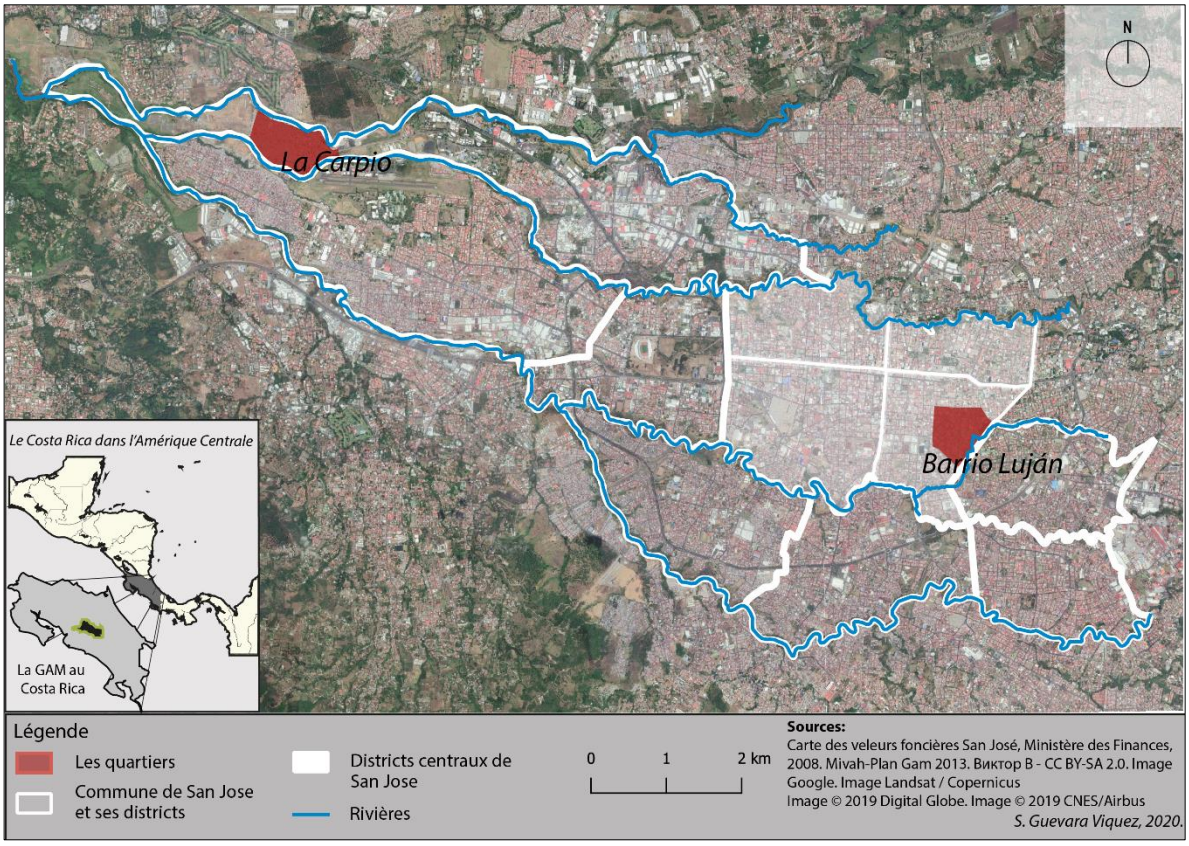
de l'année 2017. Cependant, des données complémentaires ont pu être collectées en janvier 2019 et janvier 2020.

A. Deux études de cas

Je propose une analyse multiscalaire du risque d'inondation dans la commune de San José à partir de deux études de cas, deux *comités de quartier de gestion de crise* (CCE) dans deux quartiers à caractéristiques socio-économiques très différentes : *Barrio Luján* et *La Carpio* (carte 1). Ce choix s'explique d'une part par la présence d'un comité de quartier dans chacun des deux territoires. Ils disposent tous les deux de CCE très réactifs, dans un contexte où leur consolidation, bien qu'encouragée par la loi de 2006, est très difficile. Dans nombre de territoires, ces dispositifs se désagrègent très rapidement.

D'autre part, le choix se fonde également sur la localisation des débordements des rivières. Ma thèse est partie en effet d'une interrogation sur le risque d'inondation, sur sa gestion par les différents acteurs concernés, notamment fonctionnaires locaux et habitants. La stratégie d'enquête a ainsi suivi les débordements, c'est-à-dire les processus par lesquels un quartier se trouve inondé dans un contexte métropolitain. En ce sens, les inondations permettent d'illustrer les risques urbains, leur caractère mouvant et multifactoriel. Je considère qu'il n'est pas possible de comprendre le risque d'inondation en suivant uniquement les schémas institutionnels et les politiques publiques : en m'interrogeant sur les lieux de débordements, je propose une approche ancrée dans le terrain, qui porte sur les habitants et la manière dont ils s'emparent du sujet. Cependant, le risque ne peut se réduire à une seule dimension (November, 2002). Dans l'un des terrains sélectionnés, les inondations sont en effet associées à des glissements de terrains.

Carte 1. Localisation de Barrio Luján et de La Carpio à San José



Barrio Luján *est situé en plein cœur historique de la ville.* La Carpio *est localisé à 11 km à l'Ouest, dans un territoire contraint par deux rivières, à la périphérie de San José.*

Barrio Luján

Barrio Luján est l'un des plus anciens quartiers ouvriers de la capitale, disposant d'un patrimoine architectural caractéristique du début du 20ème siècle, parsemé de maisons en bois étroites en plein centre ancien de San José. Le quartier est traversé par la rivière *Ocloro*, responsable des inondations qui impactent plusieurs fois par an les riverains. Le quartier, vieilli et délabré, fait partie aujourd'hui du plan « Repeuplons San José » de la municipalité de San José, lequel prévoit la construction de plusieurs tours d'appartements, notamment dans la zone d'inondation[1].

La Carpio

Le quartier *La Carpio* est le fruit d'une « *invasión* » (invasion) dans les années 1990, c'est-à-dire une occupation d'un terrain vide, réalisée de manière collective sans disposer des titres de propriétés, afin de répondre à un besoin de logement (Azuela, Tomas, 1996 ; Dureau, Paquette, 2006). Rapidement peuplé, il accueille aujourd'hui près de 35 000 habitants dont la grande majorité vit dans une situation de grande pauvreté. Aux yeux de l'État costaricien, il constitue un quartier dit « précaire », un « bidonville », sa population étant en situation administrativement « informelle ». Contraint par deux rivières, le quartier possède une topographie de versant, ce qui l'expose non seulement aux inondations, mais également aux éboulements de terrain.

[1] Nous traiterons ce plan au chapitre 4 de la thèse.

B. Collecte de données

Pour la collecte des données, tant le travail d'analyse d'archives que le travail d'observation et de réalisations d'entretiens ont été balisés par les pratiques des acteurs interrogés suivant la méthodologie d'une sociologie pragmatique (Lolive, 2010) : les réunions qu'ils organisaient, les courriers qu'ils adressaient, le territoire habité. Ces informations ont été croisées au regard des débats entre gestionnaires et habitants, auxquels j'ai pu assister au cours du travail de terrain[1]. Dans cette présentation, je distingue les archives *anciennes* et les archives *récentes*. Les premières renvoient à l'action passée et se réfèrent aux documents consultés dans des centres d'archives et des bibliothèques. Les deuxièmes renseignent sur le présent, elles désignent les dossiers documentaires de la pratique administrative *en cours,* stockés et produits par les acteurs interrogés pendant le travail de terrain.

1. L'étude d'archives : pour saisir les relations entre acteurs dans le temps

Afin de saisir les interactions entre gestionnaires et habitants autour de la gestion du risque, j'ai accordé une place importante au contexte urbain dans lequel les quartiers s'insèrent. En effet, la « *spécificité des mobilisations urbaines renvoie aux caractéristiques propres de l'environnement urbain dans lequel les mobilisations s'inscrivent et prélèvent leurs ressources.* ». (Lolive, 2010a, p. 289). Il s'est agi ainsi d'interroger le processus de métropolisation de la ville de San José et l'histoire de la gestion des inondations dans ce contexte, avant de traiter des caractéristiques propres à chaque quartier étudié.

L'objectif a été de comprendre les transformations du territoire, les actions d'aménagement pour le développer, ainsi que la place du problème des inondations dans l'évolution de la tâche urbaine à San José. Ceci a demandé de croiser des connaissances sur le processus de métropolisation avec des informations sur les inondations. La recherche s'est ainsi appuyée premièrement sur **une étude bibliographique du développement urbain et de l'aménagement** de la capitale costaricienne, dans laquelle la littérature grise (thèses, mémoires d'étudiants, documents institutionnels) a été très importante.

En suivant une méthodologie de type socio-historique (Fournier, 2010 ; Rebotier, 2011), j'ai articulé cette recherche bibliographique à une analyse d'archives qui permet d'illustrer l'évolution des représentations du risque. D'une part **une analyse des archives des cartographies** du risque, de la municipalité de San José et de la *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence*, a permis d'identifier le problème, sa « mise en risque » au fil du temps. D'autre part, inspirée par plusieurs thèses sur les risques en Amérique Latine (Sierra, 2000 ; Hardy, 2003), j'ai mené une **analyse d'archives de journaux,** fondée notamment sur les bases de la Bibliothèque Nationale du Costa Rica et la base de données de la *Red* (Desinventar[2]). Les documents de presse m'ont informé sur les épisodes d'inondation dans le temps tout en précisant la *mise en discours* collective du problème. Les études sont ici de type qualitatives et n'ont pas prétentions à comptabiliser le nombre de personnes affectées par les inondations urbaines durant ces évènements. Elles éclairent les discours qui leur sont associés, les facteurs soulignés par les médias, les solutions mises en œuvre.

[1] Pour une liste exhaustive des différentes archives consultées, des entretiens et des observations participantes réalisées, voir en annexe.

[2] Base de données fondée par le réseau *la Red*. Elle identifie les évènements ayant affecté des habitants (inondations, tremblement de terre) couverts par les médias remontant jusqu'à 1968.

Enfin, les **archives des acteurs collectifs représentant les habitants** ont également été consultées, notamment pour le cas de *Barrio Luján,* où les inondations ont été formulées comme problème depuis plusieurs décennies, et où il existe une association locale de développement du quartier depuis 1951. J'ai consulté ainsi les procès-verbaux des réunions de l'*Association Progressiste*[1] du quartier, notamment les livres allant de la période 1989 à 1998.

2. L'analyse des politiques publiques et des documents administratifs récents

Parallèlement à cette étude sur le développement de la métropole costaricienne, j'ai interrogé **l'évolution du cadre normatif en gestion du risque**. Ceci a demandé une analyse de textes de loi anciens (depuis la première loi de gestion du risque en 1969). Il convient de préciser qu'il ne s'est pas agi de faire une analyse exhaustive des débats qui ont eu lieu au moment de la rédaction de chaque texte de loi. Cette analyse s'est cantonnée à la seule loi de 2006.

Afin de compléter cette étude des acteurs institutionnels, j'ai également consulté **les archives récentes des acteurs interrogés**, qui échangent souvent par courriers écrits autour du risque. Elles concernent les archives du bureau de Gestion du risque de la municipalité de San José, mais également les archives récentes de la *direction des Eaux*, dépendance du ministère de l'Environnement qui a une place particulière dans la façon dont le débat sur les inondations est formulé à *Barrio Luján*. Enfin, les archives des *comités de quartier de gestion de crise* (CCE) dans chaque quartier ont également été consultées.

Cette analyse d'archives récentes et des documents institutionnels a été enrichie par la réalisation d'entretiens et les observations participantes.

3. Le travail d'observation et d'entretiens

Si j'ai eu la volonté de mener une analyse systémique dans le cadre de la thèse, interrogeant la *relation* entre acteurs, une grande partie du terrain consiste en la réalisation d'entretiens individuels. L'approche systémique visant à éclairer les interactions entre acteurs collectifs est ainsi construite lors du processus d'interprétation des données[2].

a) Les entretiens : comprendre les pratiques et les stratégies de chaque acteur

J'ai tout d'abord interrogé les acteurs institutionnels agissant dans les espaces de la politique de gestion du risque, les gestionnaires de l'échelle centrale et locale. Par ailleurs, j'ai également réalisé des entretiens auprès des habitants, tant ceux impliqués dans les dispositifs socio-politiques de gestion du risque que ceux qui ne l'étaient pas, mais qui étaient affectés par les inondations. Pour l'identification de l'ensemble des acteurs rencontrés, j'ai suivi la stratégie dite de la « boule de neige », un entretien m'amenant vers un autre. J'ai ainsi été conduite à rencontrer les mêmes interlocuteurs plusieurs fois.

Au total cinquante-deux entretiens, dont sept collectifs et quatre parcours commentés ont été réalisés. Ces derniers ont consistés en une promenade dans le quartier avec l'acteur interrogé, au cours de laquelle celui-ci explique son rapport au territoire (Thibaud, 2001). Souvent, ces parcours se sont faits à l'initiative de l'enquêté, qui a trouvé plus clair d'expliquer ses propos en se référant directement au territoire évoqué. Je distingue les entretiens sous forme de parcours commentés et

[1] Traduction de *Junta Progresista*.

[2] Pour voir le détail des observations et des entretiens réalisés, leur durée, et le statut des interviewés, voir annexe.

les parcours d'observation (au nombre de six), qui n'ont pas donné lieu à des entretiens individuels au sens strict, mais à des échanges plus courts avec différents habitants.

Dans l'ensemble des entretiens, j'ai accordé une attention particulière aux conversations entre gestionnaires et habitants, doublement rapportées par les enquêtés. Malheureusement, une partie d'entre elles m'échappe, notamment lorsque les échanges entre résidents et fonctionnaires ont eu lieu lors de rencontres informelles dans le quartier, d'appels téléphoniques, ou même *via* les réseaux sociaux. Si par définition je n'ai pas eu un accès direct à l'intégralité de ces dialogues *informels*, ils seront néanmoins partiellement étudiés à travers les discours rapportés lors des entretiens. Ces conversations ou échanges évoqués par chaque acteur constituent un appui dans la construction de leurs discours : il s'agit de faits ou de conflits antérieurs qui permettent de construire leur positionnement.

Premièrement j'ai cherché à interroger **les représentants des institutions publiques**, les gestionnaires, que ce soit dans le domaine de l'aménagement ou de la gestion du risque. Au total il s'agit de dix-neuf entretiens, dont deux collectifs. L'objectif était d'une part de collecter des informations sur les outils d'aménagement mis en place pour faire face aux différentes inondations. D'autre part, d'interroger les acteurs qui font vivre actuellement la politique de gestion du risque, mais aussi ceux qui ont participé à sa conception. Parmi les questionnements, la façon de définir la participation habitante dans la politique publique a particulièrement retenu mon attention.

Deuxièmement, j'ai réalisé des entretiens avec **des habitants**, soit trente-trois au total, dont dix réalisés à *La Carpio* et vingt-trois à *Barrio Luján*. J'ai tout d'abord interrogé les populations directement concernées par le risque sur la relation à leur quartier, leur arrivée, leur installation, leur rapport aux inondations, les techniques profanes pour les gérer. Ensuite j'ai réalisé des entretiens auprès des habitants engagés dans les *comités de quartier de gestion de crise* (CCE). Le rôle des coordinatrices dans ces comités de quartiers étant particulièrement important, je les ai rencontrées plusieurs fois. En effet, si les CCE sont composés par un peu moins de dix personnes, le travail de terrain montre que l'animation du dispositif est principalement portée par le poste de coordinatrice (dans les deux cas, ce poste était animé par des femmes) : c'est elles qui reçoivent les messages de la Municipalité, elles agissent comme référentes pour le quartier. Enfin, pour le cas de *Barrio Luján*, j'ai pu interroger des représentants des entreprises privés qui ont marqué et marquent encore l'histoire du quartier.

J'ai réalisé ces entretiens en espagnol, puis les ai traduits librement. Les originaux pourront sur demande être partagés, en respectant la confidentialité des acteurs interrogés.

b) Les observations participantes : saisir le territoire habité et les relations entre acteurs

Afin de compléter l'enquête, j'ai multiplié les observations participantes. Elles permettent de rendre compte en effet des « *stratégies complexes établies par les acteurs locaux qui jouent de la polarisation et de la confrontation avec les gestionnaires mais aussi de leur capacité à conduire pragmatiquement la négociation* » (Langumier, 2013, p. 183). Cette démarche a consisté à suivre les acteurs, dans leurs activités et leurs pratiques. Dans la mesure où j'ai résidé au Costa Rica durant ma thèse, le travail d'observation inclut des échanges informels entre acteurs ou des promenades personnelles dans les quartiers étudiés. Ces échanges et observations personnelles ont alimenté mon carnet de bord, mais compte tenu de leur nombre, je ne les présente pas dans le détail. Ils sont évoqués comme *« carnet de bord »*. Ainsi, j'énumère dans l'annexe méthodologique l'ensemble des activités publiques et collectives que je mobilise dans mon analyse : les parcours photographiques dans les quartiers

affectés, les observations dans le cadre de formations à la gestion du risque ouvertes aux populations, les interventions publiques des praticiens. Leurs durées varient de deux heures à plusieurs mois (lors d'une implication de ma part dans un réseau de surveillance précisé ci-dessous). Je catégorise ces observations en trois grandes catégories :

Les espaces d'interactions directes entre acteurs *(au nombre de cinq).* Je désigne ainsi les discussions entre les deux groupes d'acteurs étudiés, gestionnaires et habitants. J'ai pu assister à des réunions publiques et des formations données aux habitants. C'est le cas par exemple de la Formation « *Equipes communautaires* » dispensée par la Croix-Rouge aux habitants de *Barrio Luján* en août 2016, sous l'encadrement de la municipalité de San José.

Les espaces d'appropriation collective *(au nombre de sept).* Dans ce cadre, j'ai étudié les espaces durant lesquels les acteurs, de manière collective, se saisissent ou stabilisent la gestion du risque. Du point de vue des fonctionnaires locaux, ces observations concernent les conférences de présentation mais également des échanges collectifs autour de cette thématique. Les lieux privilégiés de ces échanges ont été le *Forum national de gestion du risque*, événement annuel qui réunit des représentants institutionnels de toutes les échelles territoriales pour valider la *Politique Nationale*.

En ce qui concerne les riverains, mes observations portent sur les espaces collectifs durant lesquels ont été mis en place des techniques profanes pour faire face au risque. En l'occurrence, il s'est agi d'un groupe *WhatsApp* servant de système d'alerte à *Barrio Luján,* créé en juin 2016 par les membres du CCE en direction des habitants résidant sur les berges de l'*Ocloro.* L'objectif de ce groupe, appelé « Alerte préventive *Ocloro* »[1], du nom de la rivière qui borde le quartier, est que les riverains du bas bassin puissent être informés à l'avance par ceux de l'amont de la survenue d'une inondation. J'ai participé à la mise en place de ce « Système d'Alerte » en tant qu'observatrice, mais également comme habitante du bassin versant de l'*Ocloro*. J'ai également analysé la page *facebook* du CCE de *Barrio Luján*.

Les parcours commentés et le travail photographique *(au nombre de sept).* Afin de mieux comprendre le territoire du risque, je me suis efforcée de multiplier les parcours d'observations dans les quartiers étudiés. Ils ont été réalisés avec des habitants, des membres d'associations ou des comités de quartier de gestion de crise (voir partie « l'accès au terrain »). Ainsi, j'ai pu constater l'impact des relations entre les gestionnaires (nationaux ou locaux) et les habitants sur la nature des actions menées sur le territoire ainsi que sur la perception du risque par les acteurs. Pour ne citer qu'un exemple, j'ai pu observer la façon dont les conflits entre État et habitants ont provoqué la consolidation d'un réseau routier accentuant le risque d'inondation dans l'un des quartiers étudiés, *La Carpio*. J'ai notamment porté mon attention sur les effets actuels des actions antérieures sur le territoire. Ces parcours ont été documentés par mes photographies, complétées par celles des personnes qui m'ont accompagnée.

C. Accès aux terrains et difficultés

Chaque étude de cas a demandé un travail spécifique. L'entrée dans mes terrains d'étude a commencé par *les comités de quartier,* avec l'objectif de multiplier ensuite les angles de vue et de cumuler des connaissances sur le contexte de San José. Cette stratégie s'est traduite par la participation à des

[1] En espagnol : « *Alerta Temprana* Ocloro ».

activités en lien avec mes études de cas, mais également avec les inondations et les problématiques urbaines de la métropole. En effet, je considère que l'observation participante implique de suivre l'action « en train de se faire » (Lolive 2010a, p.282). Ainsi, l'échange avec des chercheurs et étudiants ayant travaillé sur les inondations m'a conduite à m'engager dans une association agissant sur l'état des rivières urbaines à San José (*Río Urbano*), afin de m'approprier le terrain d'étude. Cet engagement a également mis à jour la forte implication des chercheurs des universités publiques et privées et des institutions d'aide sociale, dont les travaux et l'action sont à prendre en compte dans la réalisation de mon enquête. Par ailleurs, à *La Carpio*, du fait du profil du quartier et son statut de « marge », la collecte des données s'est faite dans un premier temps avec l'appui des représentantes du quartier qui ont accepté de soutenir ma recherche et m'ont accompagnée dans plusieurs missions, détaillées dans les parcours commentés (en annexe). Cela étant, j'ai également animé des activités sportives (des ateliers de capoeira) dans le secteur de la *Pequeña Gran Ciudad*, au Sud de *La Carpio*, deux fois par mois durant les deux ans de mon travail de terrain[1]. Cette activité m'a notamment permis de mieux connaître le quartier, notamment un des secteurs le plus touché par les inondations.

Pour le cas de *Barrio Luján*, la réalisation du travail de terrain a notamment été marquée par la forte mobilisation du *comité de quartier*. Les habitantes engagées dans le dispositif de gestion de crise collectaient parallèlement à mon enquête des informations sur les quartiers. Leur implication sur la question du risque a brouillé la frontière avec mes enquêtées, qui participaient aux espaces académiques et n'hésitaient pas à me contacter pour échanger sur leurs conversations avec des responsables publics. Dans ce prolongement et malgré mon souci de vouloir garder une distance, cette proximité a également donné lieu à une demande d'implication dans les espaces de tensions entre gestionnaires et habitants : ainsi j'ai été sollicité par les coordinatrices des CCE pour présenter ma recherche dans le cadre de la Commission municipale environnementale de San José. Puis, au cours de l'année 2019, alors qu'elles décident de faire un recours en justice au sujet des inondations, elles m'ont contactée pour rédiger un rapport sur la problématique des inondations dans le quartier à partir de ma recherche doctorale. Il a été rendu au mois d'août 2019 et présente une grande partie des résultats détaillées dans le chapitre 4 et 6 de la thèse.

Conclusion du chapitre 2

Ce deuxième chapitre a présenté la démarche théorique et méthodologique déployée dans le cadre de ma thèse. L'approche systémique et comparative que j'ai suivie a eu comme objectif d'interroger les relations entre deux acteurs collectifs, gestionnaires et habitants, dans le temps et dans chaque étude de cas, soit deux quartiers de San José à profils socio-économique très différent, impactés tous les deux par des épisodes d'inondation. La comparaison des deux études de cas permettra la montée en généralité lors de la mise en perspectives des résultats. Inspirés des apports théoriques présentés lors du premier chapitre, la stratégie de collecte de données s'est fondée d'une part sur un travail cartographique et photographique afin d'interroger la matérialité du risque dans le territoire. Suivant les travaux sur les risques urbains, il s'agit ce faisant d'analyser les processus de peuplement et leur relation aux inondations urbaines à l'échelle métropolitaine et à l'échelle des quartiers sélectionnés. Cette démarche d'enquête s'est combinée à une collecte de données empiriques variées : analyse d'archives et de documents institutionnels, entretiens semi-directifs, observations participantes,

[1] Dans le siège de SIFAIS, programme culturel ouvert à *La Carpio* par la représentante du secteur de la *Pequeña Gran Ciudad*.

parcours guidés. Le croisement et l'interprétation de ces données a visé à rendre compte de l'évolution des *relations* entre acteurs après la constitution des CCE dans chacun des études de cas.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La première partie a permis d'expliciter les fondements théoriques et méthodologiques de la thèse. Inspirée par les travaux sur la vulnérabilité, j'ai souligné dans un premier temps l'intérêt d'étudier les processus de *mise en risque* dans le cadre des politiques de gestion du risque à teneur participatives. Analyser la mise en œuvre de ces politiques dans le cadre des territoires métropolitains latinoaméricains, permet d'interroger la ville, entendue comme un système d'acteurs et les tensions qui la façonnent. Enfin, j'ai précisé les données sur lesquelles j'ai fondé l'analyse et la manière dont elles été interprétées.

La thèse vise à montrer que l'évolution propre à chaque système d'acteurs, d'un côté celui de *Barrio Luján,* de l'autre celui de *La Carpio,* éclaire sur le caractère instable des catégories proposées par la gestion publique du risque. Tant du côté des gestionnaires que de celui des habitants, la même catégorie servira soit comme une ressource de mobilisation, soit comme un facteur de démobilisation afin de maintenir une position par rapport au territoire considéré comme « à risque ». Nous verrons que cette instrumentalisation des acteurs analysés n'est pas univoque, ni fixe, elle évolue au rythme des interactions.

La thèse s'organise par la suite en trois parties qui ont l'objectif de montrer l'évolution du système d'acteurs participant à la gestion du risque à la suite de la constitution des *comités de quartier de gestion de crise* (CCE).

Ainsi, **la deuxième partie** interroge le système d'acteurs, agents publics et habitants, dans la gestion des inondations avant l'avènement de la nouvelle loi de gestion du risque de 2006. Le **chapitre 3** analyse le développement de l'aire métropolitaine de San José et la façon dont elle a été atteinte par ce problème au fil de son expansion. J'interroge ici la prise de conscience collective du problème à l'échelle de la métropole, c'est-à-dire sa progressive *mise en risque* en relevant les différentes réponses publiques apportées selon les périodes : les échelles territoriales concernées, les praticiens qui s'en saisissent. Sur la base de cette analyse, le **chapitre 4** change d'échelle spatiale et analyse ces processus dans les deux quartiers qui constituent mes études de cas. Il attire l'attention sur l'histoire du peuplement de chaque quartier, l'histoire des stratégies mises en place par les populations pour faire face aux inondations, et la relation entre gestionnaires et habitants dans chaque terrain au sujet des inondations avant la constitution des CCE.

La **troisième partie** de la thèse examine le processus de mise en place *des comités de quartier de gestion de crise*. Le **chapitre 5** interroge ainsi la rédaction de la loi de 2006 et l'émergence de la politique de gestion du risque actuelle, ses fondements, ses objectifs mais également ses lacunes. Il s'agit ici de comprendre les catégories de la *Politique de gestion du risque*, les échelles institutionnelles et territoriales concernées par sa mise en application et les difficultés rencontrées par les praticiens pour l'exécuter, notamment lorsqu'il s'agit d'évoquer les comités de quartier de gestion de crise et le rôle des habitants. Le **chapitre 6** décrit l'installation des CCE à l'échelle des deux quartiers étudiés. Il éclaire le mode d'investissement de ces comités par les populations, c'est-à-dire la manière dont les injonctions publiques sont mises en application localement et les relations de coopération qui se tissent entre la Municipalité et les résidents de *Barrio Luján* et de *La Carpio*.

Enfin, la **quatrième partie** de la thèse se focalise sur les tensions entre gestionnaires et habitants des quartiers au sujet du rôle des CCE et sur la capacité des résidents à faire entendre leur point de vue.

Ces conflits s'expriment à la suite de deux événements (tempêtes et inondation) qui impactent chacun des quartiers. Le **chapitre 7** développe le cas de *Barrio Luján*, où les habitants s'efforcent d'élargir le système d'acteurs publics participant de la gestion du risque dans le quartier afin de faire valoir leurs revendications contre la Mairie. Le **chapitre 8** traite le cas de *La Carpio*, où le dénouement des tensions entre agents locaux et habitants aboutit à la remise en cause du dispositif de gestion de crise.

PARTIE II. LES INONDATIONS A SAN JOSÉ, UN RISQUE CONSTANT ET EVOLUTIF

Avant de traiter *les comités de gestion de crise* et la façon dont ils font face au problème des inondations urbaine (Partie III), il s'agit de présenter dans cette deuxième partie les caractéristiques de ces débordements et le contexte territorial dans lequel ils adviennent.

La formulation « inondations urbaines » renvoie aux débordements d'eau qui affectent les centres urbains. L'expression vise à souligner la spécificité de leur localisation et l'incidence qu'elles peuvent avoir sur le fonctionnement des villes (Reghezza, 2006 ; Toubin, 2014a). Ces inondations sont générées par l'insuffisance du système d'assainissement lors d'épisodes de précipitations intenses (Dourlens, Vidal-Naquet, 1992 ; Scarwell *et al.*, 2010), ou par l'effet des crues des cours d'eau ou de nappes phréatiques à proximité des centres urbains (Lamé, 2013). Pour expliquer le phénomène, la littérature insiste sur l'influence des facteurs anthropiques et notamment sur l'impact de l'urbanisation (Hollis, 1975 ; Gabert, 1996 ; Dubois-Maury, Chaline, 2004 ; Reghezza, 2006 ; Hardoy, Pandiella, 2009 ; Scarwell *et al.*, 2010 ; Issaka, Badariotti, 2013 ; Toubin, 2014a ; Prosdocimi *et al.*, 2015), en d'autres termes sur les modes d'occupation de l'espace et les processus de peuplement.

Cette première partie de la thèse vise à étudier la dimension territoriale et temporelle des inondations à San José, ce qui permet d'éclairer et de qualifier les relations au sein du système d'acteurs qui produisent la ville dans le temps au Costa Rica, plus particulièrement les pouvoirs publics et les habitants. Cette analyse se fera à deux échelles spatiales : la Grande Aire Métropolitaine de San José (chapitre 3) et les quartiers *Barrio Luján* et *La Carpio* (chapitre 2). Procéder par une approche spatiale descendante permet de mieux appréhender le contexte territorial dans lequel s'insèrent les deux études de cas de la thèse, ainsi que de mieux éclairer l'action des acteurs publics d'une part, puis celle des habitants d'autre part.

Pour chaque échelle analysée, nous étudierons les modes d'occupation du sol et leur lien avec l'accentuation du risque. Nous interrogerons également les réponses mises en place par les acteurs à l'œuvre, ce qui permet d'identifier la *mise en discours* collective du problème ainsi que les tensions qui surgissent dans sa formulation publique, selon l'échelle analysée. Si les différentes réponses, des résidents des quartiers et des instances publiques, ont pour objectif de limiter les dégradations dues aux événements, elles ne parviennent pas à les faire disparaitre complètement. Au contraire, elles façonnent à leur tour les dynamiques de ruissellement au sein de l'espace urbanisé, générant un nouveau type de débordement.

CHAPITRE 3. AMÉNAGER LA VILLE INONDÉE OU INONDER LA VILLE AMENAGÉE

Le problème des inondations urbaines pose la question du type de développement urbain dans lequel s'insèrent les acteurs de la ville, les facteurs anthropiques étant souvent les éléments aggravants (Dubois-Maury, Chaline, 2004 ; Scarwell *et al*., 2014 ; Reghezza-Zitt, 2015b). Ces inondations peuvent en effet survenir alors que les intensités de pluies ne sont pas particulièrement fortes. Au Costa Rica, et notamment à San José, plusieurs travaux soulignent non seulement les facteurs hydrométéorologiques, mais également la déforestation, l'artificialisation des sols, le mauvais entretien des systèmes d'assainissements et l'augmentation du niveau des rivières par l'effet des eaux usées de type domestique ou industriel en zone urbaine (Solano *et al*., 2002 ; Badilla *et al*., 2003 ; CNE, 2016).

Ce chapitre vise à comprendre le phénomène des inondations urbaines et sa problématisation à San José, au regard de l'histoire de l'urbanisation et de l'aménagement de la capitale costaricienne. Ces facteurs anthropiques qui s'articulent au fil de l'histoire permettent d'illustrer comment le risque imprègne les territoires dans leur développement (November 2002). Il s'agit donc ici d'interroger le processus de métropolisation de San José, tout en relevant la façon dont les praticiens ont pu gérer les inondations au fil du temps. Pour le dire autrement, j'étudierai la façon dont les gestionnaires de la ville ont *mis en risque* ces évènements, c'est-à-dire les ont mis en discours et conçu des actions en réponse. En effet, les outils d'aménagement participent à la façon dont le risque est identifié et formulé (Pigeon, 2010a ; 2012).

Le chapitre se compose de quatre sous-parties. La première partie s'intéresse au développement de l'aire métropolitaine de San José. Cette analyse du processus d'urbanisation évoque l'histoire du système d'assainissement afin d'éclairer la relation que la ville a pu tisser avec son réseau hydrographique. En effet, la distinction entre inondations par saturation du réseau d'assainissement et inondations par crues des cours d'eau s'estompe dans la capitale costaricienne, dans la mesure où les rivières urbaines constituent *in fine* les collecteurs des eaux usées et pluviales. La deuxième partie examine la prise de conscience collective du problème des inondations au cours du 20ème siècle à partir d'une analyse d'articles de presse reposant sur des données de l'Institut Météorologique National. Fondée sur l'analyse de documents réglementaires et de politiques publiques, la troisième partie du chapitre s'intéresse aux différentes mesures d'aménagement existantes à l'échelle nationale et métropolitaine pour limiter les impacts des débordements. Enfin, la quatrième partie est consacrée aux instruments utilisés actuellement pour dire et prévenir le risque d'inondation à l'échelle de la commune de San José, à savoir les cartes du risque et la modélisation. Ce dernier volet s'appuie sur une série de six entretiens réalisés auprès de professionnels qui participent à la réalisation de cartes et à la validation des permis de construire lorsqu'un projet immobilier est exposé au risque.

I. Les inondations à San José, problème ancien de la capitale métropolitaine

Si la commune de San José se trouve aujourd'hui au cœur de la métropole costaricienne, le rôle majeur de la ville sur le développement urbain de la vallée centrale costaricienne ne s'exerce qu'à partir de la

fin du 19ème siècle pour s'accentuer au cours de la première moitié du 20ème (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1983 ; Gonzáles Salas, 1993). Cette première partie interroge le processus de métropolisation autour de San José, aujourd'hui située au cœur d'une conurbation de près de 3 millions d'habitants sur 1 976 km² (soit 3,8% du territoire national)[1], à une altitude moyenne de 1 400 mètres. Par ailleurs, le développement économique de la capitale est tributaire de l'agriculture du café, mais au cours du processus d'urbanisation la nommée « *graine d'or* »[2] perd progressivement sa place centrale dans l'économie, non sans laisser son empreinte sur le territoire.

Pour reconstituer l'histoire du peuplement de San José, nous nous fondons principalement sur des sources secondaires et les archives cartographiques de la ville de la Bibliothèque Nationale. Nous nous appuyons sur de travaux d'historiens tels que Quesada Avendaño (2011), González Salas (1993), Salazar Palavicini (1986), Cleto González Viquez (1910). Nous faisons également référence aux travaux de géographes tel que Carolyn Hall (1984, 1976) et d'architectes tel que Morales Soto (2012). Ce dernier a étudié la gestion des cours d'eau secondaires dans le processus de consolidation de l'aire métropolitaine de San José. Si les travaux de Morales Soto (2012) ne portent pas sur la commune de San José au sens strict, son analyse dans trois communes voisines permet d'éclairer une tendance générale dans l'aire métropolitaine. Enfin, l'observation des anciennes cartes de la ville permet d'illustrer l'évolution du réseau hydrographique au fur et à mesure du développement urbain.

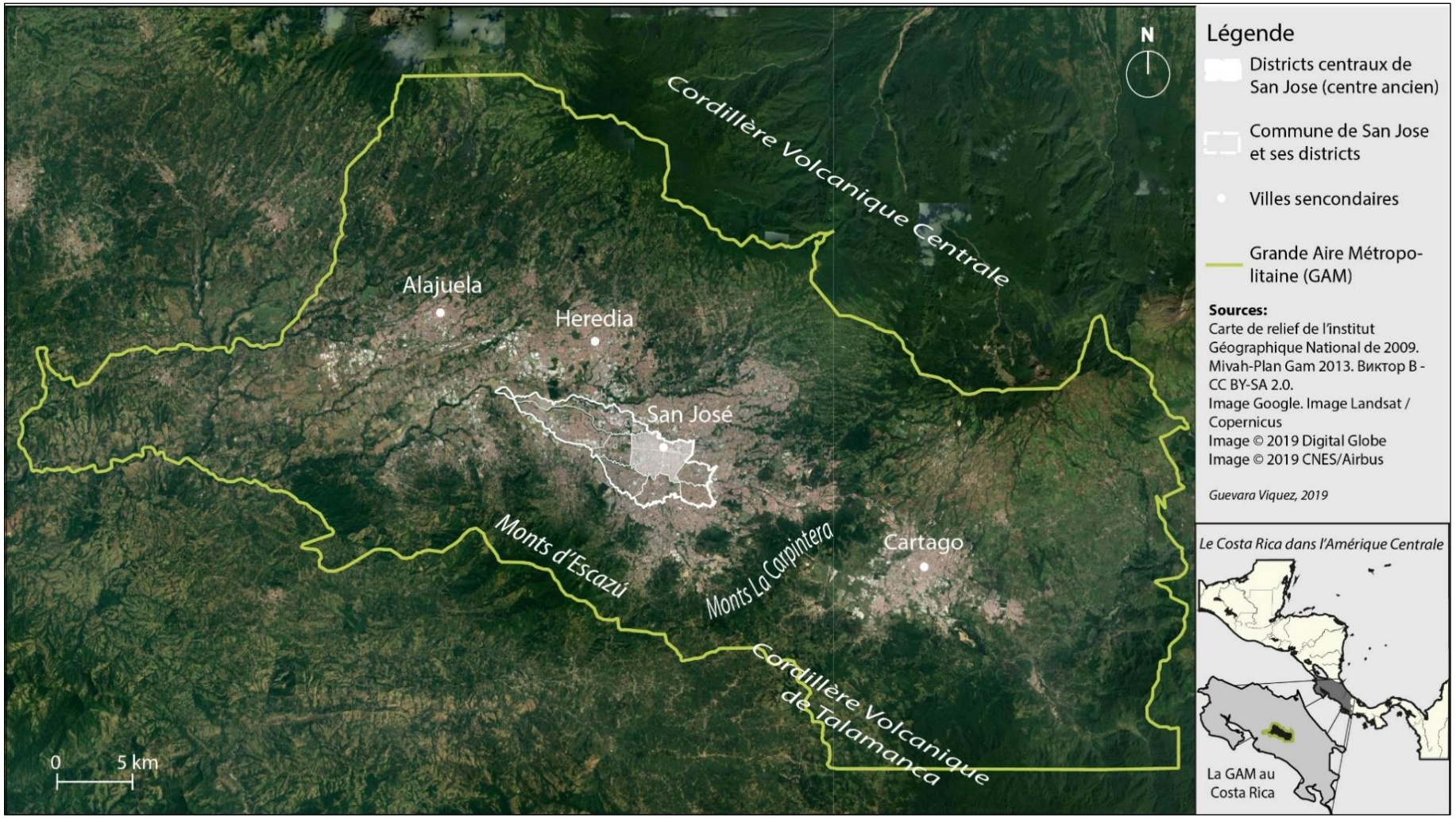
A. Une capitale consolidée par la culture du café

La ville de San José est formellement fondée en 1737, date à laquelle une autorité a été assignée à un peuplement constitué autour d'une petite église (González Víquez *et al*., 1987, p. 53). Elle se situe au cœur de la vallée centrale du pays (voir carte 2) et bien que son territoire soit traversé par plusieurs cours d'eau, elle connut une consolidation tardive. Gonzales Viquez *et al.* (1987, p. 14) considère plus pertinent de retenir la date de 1755[3], date à laquelle les documents d'archives commencent à parler de « maisons » à San José. Cependant, l'historien indique, en citant plusieurs personnalités internationales qui visitent le pays entre 1839 et 1944, que San José a été pendant très longtemps *« un village sans importance, du point de vue urbanistique »* (1987, p. 34). La ville n'est désignée comme capitale qu'en 1823, deux ans après l'indépendance du pays, prenant la place de Cartago, pourtant plus ancienne (Quesada Avendaño, 2011). L'essor progressif de San José comme capitale se fonde en effet sur l'économie agro-exportatrice du café, qui se ne se développe qu'à partir de 1830 (Quesada Avendaño, 2011). Elle laisse son empreinte sur la façon dont la ville se modernise au tournant du vingtième siècle, lors du passage d'une société rurale vers une société urbaine (Hall, 1976 ; Salazar Palavicini, 1986), reprenant les ruisseaux et canaux artificiels construits pour la culture du café, pour leur donner un usage urbain. Ainsi, le processus de consolidation de l'espace métropolitain costaricien suit une urbanisation linéaire autour de San José en reprenant la structure rurale du territoire. Progressivement un phénomène de conurbation absorbe les autres grandes villes provinciales proches sans respecter les limites administratives[4] (carte 2).

[1] *Programa del Estado de la Nación* (2015).
[2] En espagnol « *grano de oro* ».
[3] Après l'installation d'un aqueduc qui amenait de l'eau près de l'église en 1750 (Gonzalez Víquez, 1987 : 51).
[4] Le Costa Rica se divise en sept provinces, puis en cantons (territoires de la commune), puis en districts. Au sein de la Vallée Centrale se trouvent des communes de quatre provinces différentes (voir carte 21, annexe 3).

Gonzales Salas (1993) dans une analyse du peuplement du Costa Rica, date des années 1930-1940 le changement des flux migratoires internes du pays. Le processus de dispersion laisse alors place à un processus de concentration autour de la ville de San José (Gonzáles Salas, 1993) au sein de la vallée centrale. En effet, l'essor de la culture du café au cours du 19ème siècle a généré un mouvement de ruralisation de la population du Costa Rica qui, encouragée par le projet agro-exportateur de l'État, se déplace vers les petits villages. Ainsi, dans la première moitié du 19ème siècle, 80% de la population se concentrait dans la vallée centrale, l'émigration vers d'autres régions du pays fait diminuer cette proportion, qui représente 77% en 1864, puis 73% en 1892 et 60% en 1927. Cette tendance change à partir de 1927, période où toutes les provinces s'urbanisent (Gonzáles Salas, 1993) autour de l'espace central de San José. Pour Hall (1976), durant cette période la culture du café atteint ses limites écologiques : « *Dans la vallée centrale […], les villes de San José et d'Heredia étaient en 1935 les seules grandes interruptions dans le paysage des champs de café. Dans une grande partie de la région ouest de la Vallée, l'on avait […] semé du café depuis presqu'un siècle. Dans la plupart des communes, les forêts n'ont été conservées que sur les bords des fleuves, en tant que protecteurs de l'érosion* » (Hall, 1976, p. 107).

Carte 2. San José dans la Vallée Centrale au Costa Rica



La carte montre la commune de San José au sein de la vallée centrale du Costa Rica, qui abrite la Grande Aire Métropolitaine (GAM). San José se divise en 11 districts, dont les quatre centraux sont les premiers à être peuplés. Elle se situe à quelques kilomètres des autres centres historiques, villes secondaires également appelées « capitales de province », à savoir Heredia, fondée en 1714 (11km au Nord) ; Alajuela fondée en 1782 (18km à l'Ouest) et Cartago fondée en 1564 (22km à l'Est). La carte ne montre pas le périmètre de toutes les communes de la GAM (au nombre de 31).

Ainsi, la croissance urbaine de San José est intrinsèquement liée à l'essor du modèle agro-exportateur et non pas à un processus d'industrialisation comme dans les villes européennes (Salazar Palavicini, 1986). L'étude des transactions des propriétés de la fin du 19ème siècle et début du 20ème montre comment les principales familles du secteur agro-exportateur, commerçantes et liées à l'État, s'installent autour de la place centrale du centre ancien de San José et vers le Nord-Est, alors que les secteurs les plus pauvres se localisent au Sud et vers le Nord-Ouest : « *le développement principal d'un produit, en l'occurrence le café, impulsera d'importants changements dans la production et la reproduction de l'espace. Voici en définitive un point de départ pour analyser le phénomène urbain, lequel prend source dans une société rurale* » (Salazar Palavicini, 1986, p. 73). En d'autres termes, le peuplement de la ville et de ses alentours est encouragé par les activités économiques liées à la culture du café. Le centre de San José constitue un lieu d'échange, de commercialisation de « *la graine d'or* ». Les trames viaire et hydrographique d'aujourd'hui découlent notamment de la structure urbaine de cette époque.

B. Au cœur d'un espace métropolitain galopant

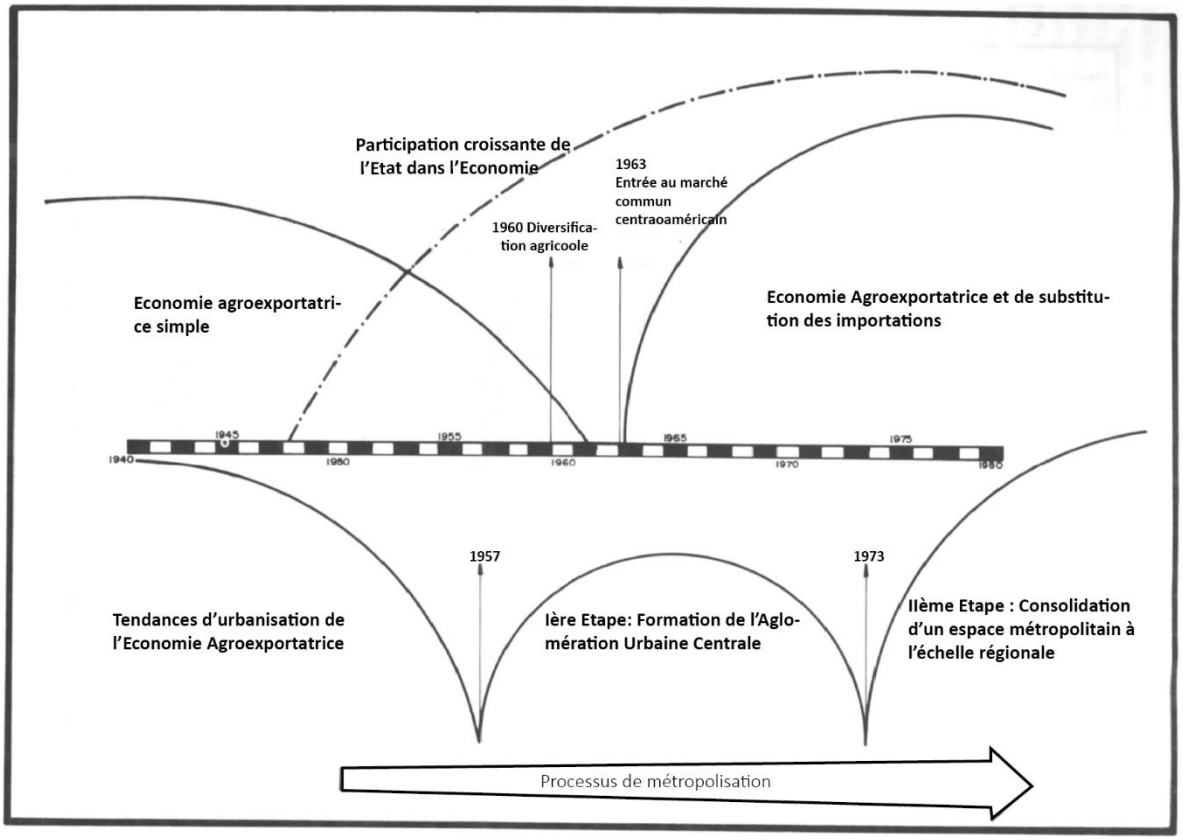
Progressivement, un espace métropolitain se sédimente autour de San José. Carvajal Alvarado et Vargas Cullel (1983) situent l'émergence de cet espace métropolitain costaricien vers le milieu du 20ème siècle. C'est à partir de cette époque que l'espace urbain central concentre de façon significative les activités, la population et les services. La croissance urbaine se fait par le biais des corridors qui connectent les capitales provinciales, lesquelles développent une relation de dépendance envers San José (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1983). Tant que la culture du café constituait la principale base productive, les terrains adjacents représentaient une frontière physique au développement urbain. Les espaces de production agricole étaient différenciés des espaces urbains. Or, à partir de 1940, la place centrale du café, fondamentale dans la structuration de l'espace national, diminue et l'économie costaricienne se diversifie. Le principal résultat de ce processus de reconversion est la constitution d'une aire régionale structurée à partir des activités économiques et sociales localisées dans la capitale. Ainsi, comme dans nombreuses autres capitales latinoaméricaines le processus de métropolisation se traduit par une tertiarisation de l'économie et par une expansion sur des terres agricoles (Dureau *et al*., 2006). Carvajal Alvarado et Vargas Cullel (1987) identifient trois étapes dans ce processus de métropolisation, tel que montré dans le schéma n°3 :

- La première période s'étend de 1940 à 1956, durant laquelle les tendances antérieures se poursuivent, à savoir la chute du modèle économique centré sur la culture du café.
- La deuxième période débute en 1957 et s'achève en 1973. Le Costa Rica intègre le marché Centroaméricain en 1963[1] : l'économie costaricienne se diversifie davantage (la production de viande se développe) et l'activité productive ne se situe plus uniquement dans la Vallée Centrale. L'industrie se développe, ainsi que le secteur de la construction et de l'immobilier. Des voies de communication sont ouvertes et les services sont étendus[2]. Les capitales des provinces, en dehors de San José, se spécialisent dans la fonction résidentielle et des centres urbains secondaires se consolident autour de ces capitales.

[1] Le traité d'intégration économique centroaméricaine est signé en 1962. Il rentre en vigueur en 1963.
[2] Des centres d'enseignement supérieur en dehors de San José sont construits.

- La troisième phase s'étend de 1973 à 1980 : il n'y a pas de forte transformation de l'espace, sinon une consolidation du périmètre régional métropolitain. Au cours de cette période, les zones résidentielles entre les principaux centres urbains se multiplient, et une nouvelle infrastructure viaire moderne est construite (construction d'autoroutes, voies radiales, élargissement des rues). Un seul continuum urbain (corridors) lie désormais les capitales de province à San José.

Schéma 3. Les étapes du processus de métropolisation de San José



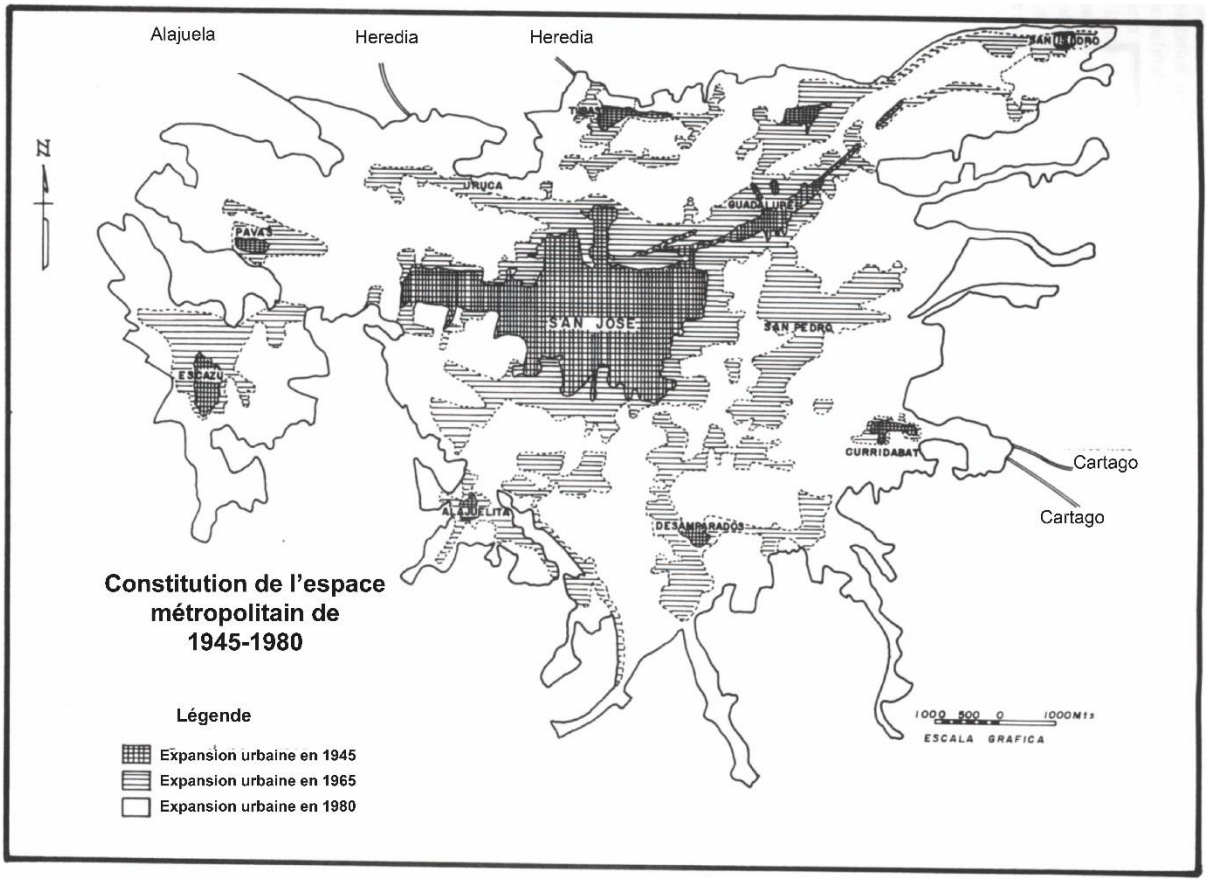
Source : Carvajal et Cullel (1987 : 84). Traduction libre.

Ainsi, jusqu'au milieu du 20ème siècle, le territoire localisé aux environs de la capitale et des trois autres capitales provinciales (Heredia, Cartago, Alajuela) hébergeait les aires de production du café les plus anciennes et les plus importantes. Ce territoire constituait la principale base productive de l'économie exportatrice (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1987, p. 73). Or, avec le développement des secteurs industriels, commerciaux et financiers et l'expansion des services[1], la morphologie urbaine subit des transformations. Ces processus économiques remplacent le café comme élément moteur de l'aménagement territorial, ce qui s'accompagne par un processus de reconversion de terrains à usage agricole vers de terrains à usage urbain, se traduisant par le fractionnement de terrains, le développement du marché et la spéculation immobilière.

[1] 85 % de la production secondaire et tertiaire étaient produites dans l'espace urbain-métropolitain.

En 1980, le territoire structuré par ces relations économiques et sociales recouvre 600 km² (carte n°3)[1]. Hall parle alors d'une région métropolitaine de type macrocéphale (1984 : 285-286).

Carte 3. Constitution de l'espace métropolitain 1945-1980



Source : Carvajal Alvarado et Vargas Cullel (1987, 78).

Carvajal Alvarado et Vargas Cullel (1987, p. 76) évoquent ici une « forme embryonnaire de région métropolitaine » ou encore une « agglomération urbaine centrale » à caractère polynucléaire (1987, p. 80). La population de l'espace urbain-métropolitain passe de 322 823 habitants en 1950 (soit 40,3% de la population nationale), à 871 605 en 1973 (46,6% de la population nationale), à 1 105 679 habitants en 1981 (soit 46,4% de la population nationale).

Ainsi, en 1956, le bureau de Planification de l'Aire Métropolitaine (OPAM[2]) définit pour la première fois l'Aire métropolitaine de San José en prenant en compte dix communes limitrophes. Dans les années 1970, le bureau de Planification du pays (*Ofiplan,* qui dépend de la présidence) évoque la « Région Métropolitaine » pour désigner un territoire plus large que le périmètre délimité en 1956. En 1982, l'*Institut National du logement et de l'urbanisme* (INVU), avec l'OPAM, entérine (en tant que loi[3]) le plan Régional Métropolitain de la *Grande Aire Métropolitaine* (voir carte 2 ci-dessus)

[1] Si en 1945 San José disposait d'une aire urbaine de 7,1 km², en 1980 l'agglomération urbaine centrale de la capitale avait une aire de 136,63km².

[2] En espagnol : « *Oficina de Planificación del Área Metropolitana* ».

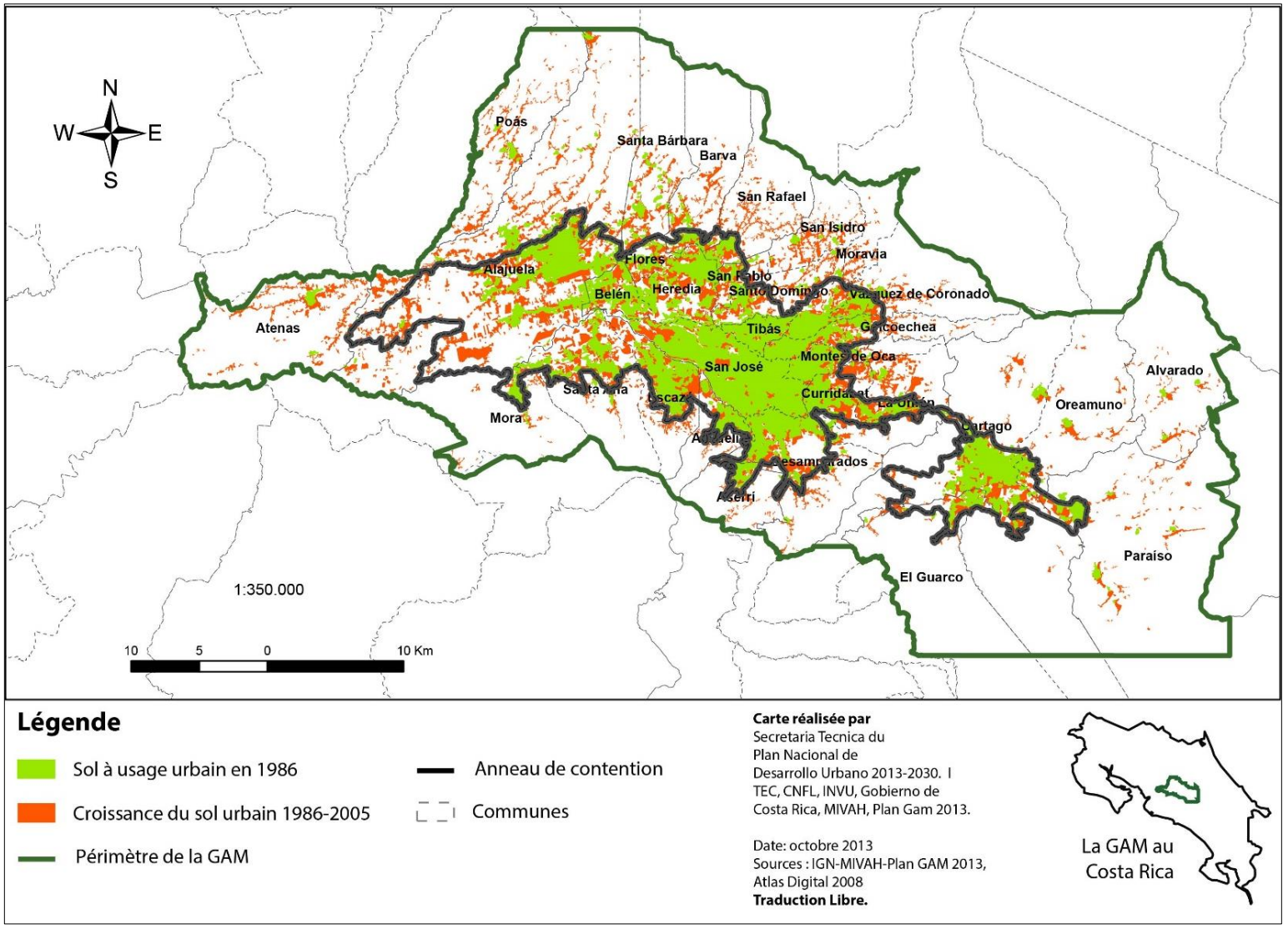
[3] Instauré par décret exécutif 13583 VAH – OFIPLAN, publié au Journal Officiel le 18 mai 1982.

comprenant 31 communes (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1987). Malgré les multiples projets de réactualisation il reste valable jusqu'en 2013[1].

Cependant, en dépit de ces instruments, les tendances d'urbanisation ébauchées à partir de la deuxième moitié du 20ème siècle se poursuivent après 1980. D'après le bilan effectué en 2006 par le ministère du Logement (MIVAH, 2006, p. 52), entre 1975 et 2000 la surface construite de la GAM a augmenté de 349%, avec une croissance accélérée entre 1973 et 1990. La carte n°4 montre que le périmètre créé en 1982 afin de contenir l'urbanisation, nommé « *Anneau de contention* », ne parvient pas à contenir l'étalement. Or, cette expansion ne se traduit pas par une densification. Entre 1983 et 2000 les tendances de dispersion et de renforcement des inégalités spatiales se sont accentuées : aucun district n'a atteint la forte densité de 250 à 499 hab/Ha comme souhaité par le plan (Mora Ramírez, 2003). En effet, tout comme le reste des capitales centraméricaines, San José est dépassée par une expansion urbaine (Hardy, 2005) qui se développe sur des territoires aux topographies complexes (Hardy, 2005 ; Dureau *et al*., 2006).

[1] Décret n°38145 publié au Journal Officiel le 30 avril 2014, relatif au PLAN GAM 2013-2030.

Carte 4. San José dans la Vallée Centrale au Costa Rica



La carte montre le non-respect de l'anneau de contention créé en 1982 pour limiter l'expansion urbaine. L'étalement urbain se poursuit, notamment vers le Nord et l'ouest.

Dans ce processus de métropolisation accéléré au cours de la deuxième moitié du 20ème siècle, les canaux construits afin d'irriguer les champs de culture de café deviennent des canaux d'évacuation des eaux usées, ce qui pose la question de l'expansion urbaine sur l'ancienne structure agricole.

C. Une ville inondée

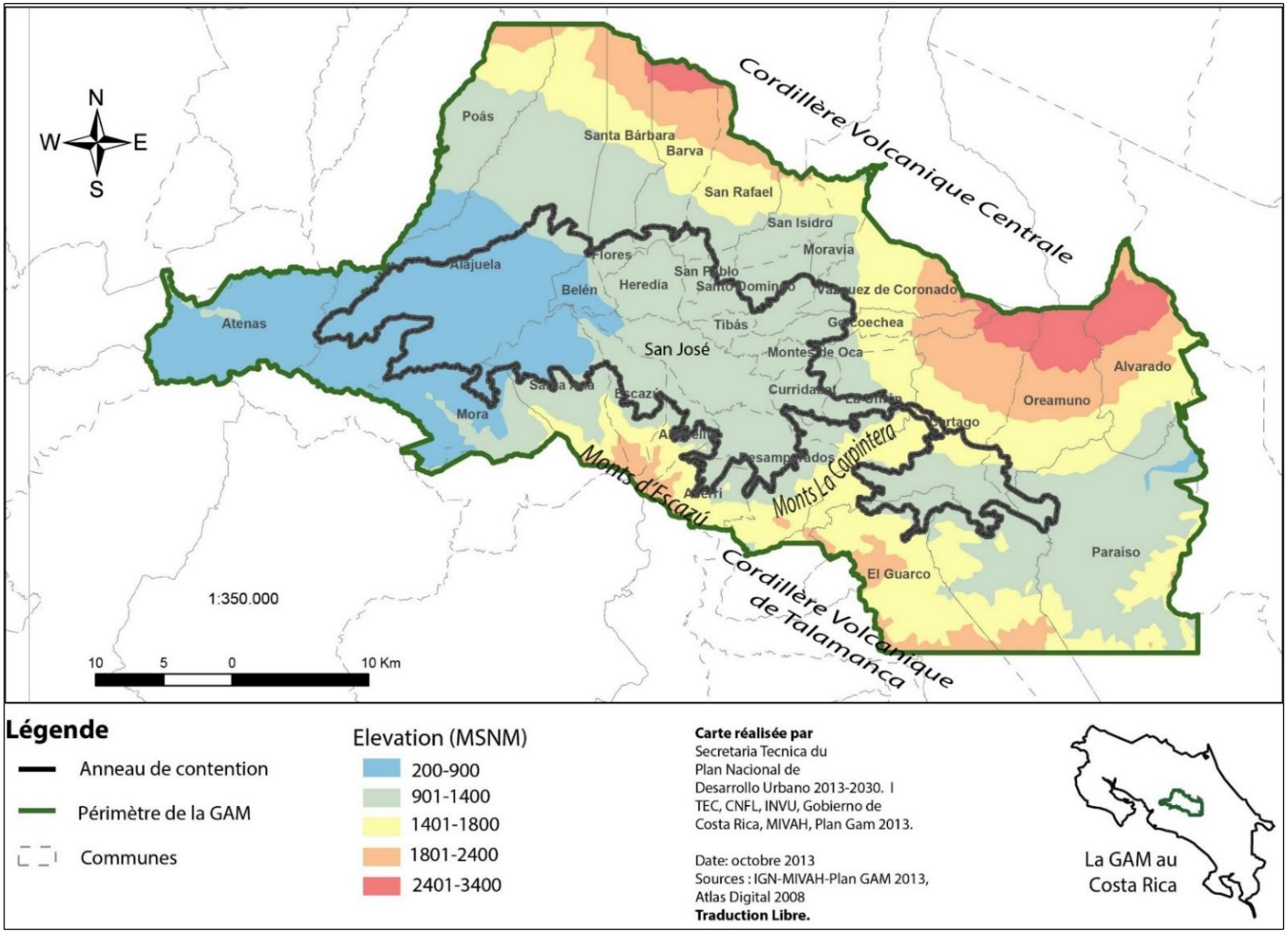
La métropole *josephienne* est localisée sur un site à topographie accidentée, l'exposant au risque sismique, volcanique et aux inondations. Les cartes 5 et 6 ci-dessous précisent les variations d'altitude de la vallée intramontagnarde, localisée entre la Cordillère Volcanique Centrale (au Nord de la vallée), la Cordillère Volcanique de Talamanca (au Sud-Est) et diverses zones montagneuses (au Sud-Ouest), à relief très irrégulier, susceptible de glissement de terrain (Hardy, 2005). Ce plateau métropolitain est par ailleurs traversé par un réseau hydrographique important (carte 5), nourri par un régime pluviométrique intertropical de précipitations annuelles allant de 1950 à 2820 mm en moyenne (Solano, Villalobos, 2005).

Les sources secondaires consultées concernant le processus de peuplement permettent d'affirmer que les inondations étaient un phénomène présent dès le début de l'occupation de San José. Ainsi, dans son ouvrage sur les évènements dits « dangereux » sur le territoire costaricien dans la période 1608 à 1919, l'historien Gonzales Víquez[1] indique que les inondations à l'intérieur du pays « *ont été rares et moins générées par un excès de ruissellement des eaux que par la rupture soudaine d'eaux stagnantes* ». La plus sérieuse d'entre elles est celle d'Escazu, à l'Ouest de la Vallée Centrale en 1861 (Gonzales Víquez, 1910, p. 33). Cette inondation aurait été liée à la crue exceptionnelle et étonnante d'un petit ruisseau, qui aurait été bloqué par des éboulements de terrains en amont (éboulements survenus à la suite de grandes précipitations)[2]. En d'autres termes, dans le discours de l'historien le phénomène des inondations à l'intérieur du pays serait lié à un problème d'obstruction des eaux.

[1] Sous le titre *Temblores, terremotos inundaciones y erupciones volcánicas au Costa Rica, 1608-1910* (en français « Tremblements de terre, inondations et éruptions volcaniques au Costa rica, 1608-1910 »), l'ouvrage revient sur les grands évènements qui ont pu marquer le territoire costaricien pendant trois siècles, partant du constat d'un manque d'informations historiques sur ces « évènements » (« *sucesos » ; « fenómenos* ») dans le pays. Il s'agit pour l'auteur de les énumérer en les décrivant et de faciliter ainsi le développement de recherches futures dans le domaine des sciences de la terre. Le terme de risque n'est pas employé dans cet ouvrage.

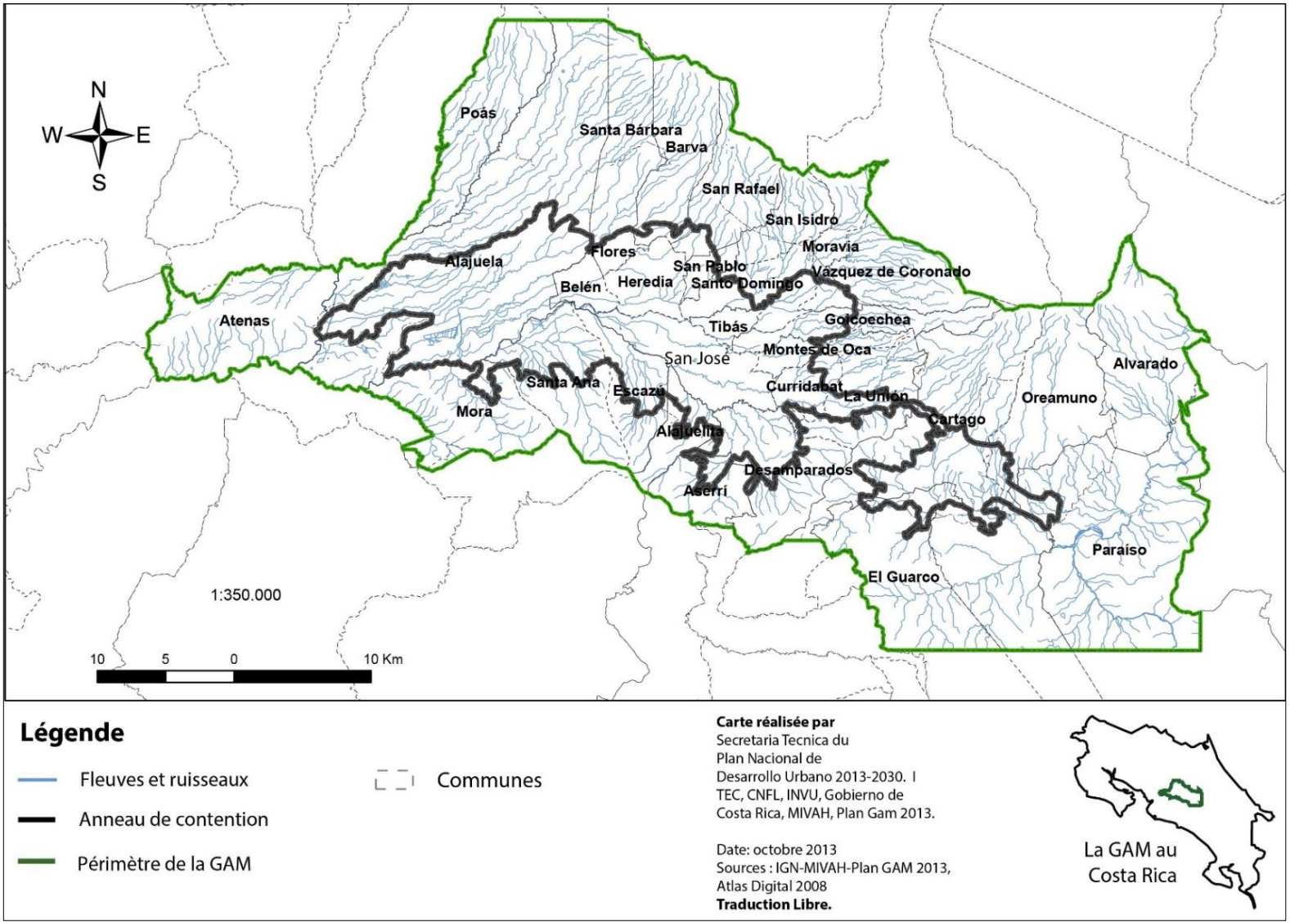
[2] *La Gaceta oficial*, 27 octobre 1861, 2.

Carte 5. Relief de la Grande Aire Métropolitaine (GAM)



L'Anneau de Contention de 1982 limite l'expansion urbaine sur des zones à topographie irrégulière et vise à garder un équilibre écologique au sein de la GAM.

Carte 6. Réseau hydrographique de la Grande Aire Métropolitaine



La Grande Aire Métropolitaine est traversée par un réseau hydrographique important.

L'historienne Quesada Avendaño (2011), dans son analyse sur le processus de modernisation de San José entre 1880 et 1930, indique que le phénomène des inondations était important au début du 20ème siècle, du fait du débordement de divers canaux ou ruisseaux non recouverts au sein de la ville (Quesada Avendaño, 2011, p. 106). L'auteur souligne : « *Des rues qui ressemblaient à des rivières urbaines et qui submergeaient la population et la nouvelle infrastructure sous l'eau* » (Quesada Avendaño, 2011, p. 106). Le projet des réformateurs de la ville animés d'un esprit hygiéniste est alors de consolider une capitale moderne, véritable vitrine pour le pays, à l'image des grandes capitales du monde. Cette volonté se traduit non seulement par la construction de théâtres, et de grands immeubles, mais également par le recouvrement des rues avec du goudron ainsi que par la construction d'un système de distribution d'eau et d'assainissement. Un réseau d'égouts voit le jour, divisé en trois secteurs selon les cours d'eau qui traversent la capitale. Chaque secteur a une usine de traitement primaire des eaux usées (Quesada Avendaño, 2011, p. 108). Plusieurs canaux et ruisseaux, construits et exploités autrefois pour le développement de la culture du café sont recouverts à cette époque (Alvarado Rojas, 2014).

Toutefois, cette modernisation ne s'est pas faite de façon homogène sur tout le territoire de la capitale. L'accès aux services dans les quartiers habités par les classes populaires prend plus de temps. En 1882 le recouvrement d'un secteur de la capitale avait principalement comme objectif de faciliter la construction du Théâtre National. En 1915 le recouvrement de près de 1400 mètres concerne les quartiers aisés. Les habitants facilitent une part des moyens financiers de l'opération (Quesada Avendaño, 2011, p. 106). Cependant la caricature ci-dessous publiée dans le journal *Diario de Costa Rica* en 1925 permet de nuancer le projet. Les inondations alimentent l'ironie et la dérision de l'ambition modernisatrice de l'élite costaricienne.

Figure 1. Caricature des inondations dans les rues de San José



- *Vous croyez vraiment que San José est un petit Paris ?*
- *Point du tout… Une grande Venise plutôt !*

Source : *Diario de Costa Rica*, 20-9-1925 (dans Quesada Avendaño, 2011, p. 107).

Ainsi, la modernisation de la ville débute dans les quartiers aisés, soutenue par des fonds privés. L'extension des services publics et la modernisation de l'infrastructure viaire n'ont pas encore atteint les quartiers ouvriers du Sud de la ville de San José, où les conditions de vie insalubres demeurent jusqu'à la fin de la période analysée par Quesada Avendaño, à savoir 1930 (2011). Les couches populaires ne pouvaient pas payer la connexion aux services, qui augmentaient le coût du logement. À San José, les inondations sont un problème récurrent, traité inégalement par le développement urbain.

D. Un problème renforcé par un réseau hydrographique effacé

Le processus d'urbanisation décrit plus haut s'est réalisé de manière spontanée et rapide (Hall, 1984) en s'adaptant à la stratégie du café (Morales Soto, 2012). L'urbanisation reprend les sentiers et le système hydrique conçus pour ce type d'agriculture marquée par la technique de dépulpage[1]. Ainsi, les tracés des ruisseaux à usage agricole sont utilisés pour réaliser les caniveaux d'assainissement pluvial et d'eaux résiduelles, sur des chemins qui suivent des terrains en pente peu prononcée. Ces canaux construits pour reconduire les eaux fluviales et d'irrigation au temps de l'agriculture du café, sont progressivement recouverts (mis en tuyaux), pour récupérer les eaux résiduelles[2]. Ainsi, ce qui est présenté par l'élite comme une solution au problème des inondations au début du 20ème siècle, est présenté par Morales Soto comme un facteur d'accentuation du risque dans le contexte métropolitain. Il ne s'agit pas d'un processus de remblaiement comme cela a été le cas dans d'autres villes en Amérique Latine, notamment à Quito, où plusieurs cours d'eau intermittents, les « ravines », ont été asséchés (Metzger, Peltre, 1996). À San José, la plupart des rivières ou ruisseaux qui *disparaissent*, au sens où ils ne sont plus visibles depuis la rue, ont été canalisés et enterrés.

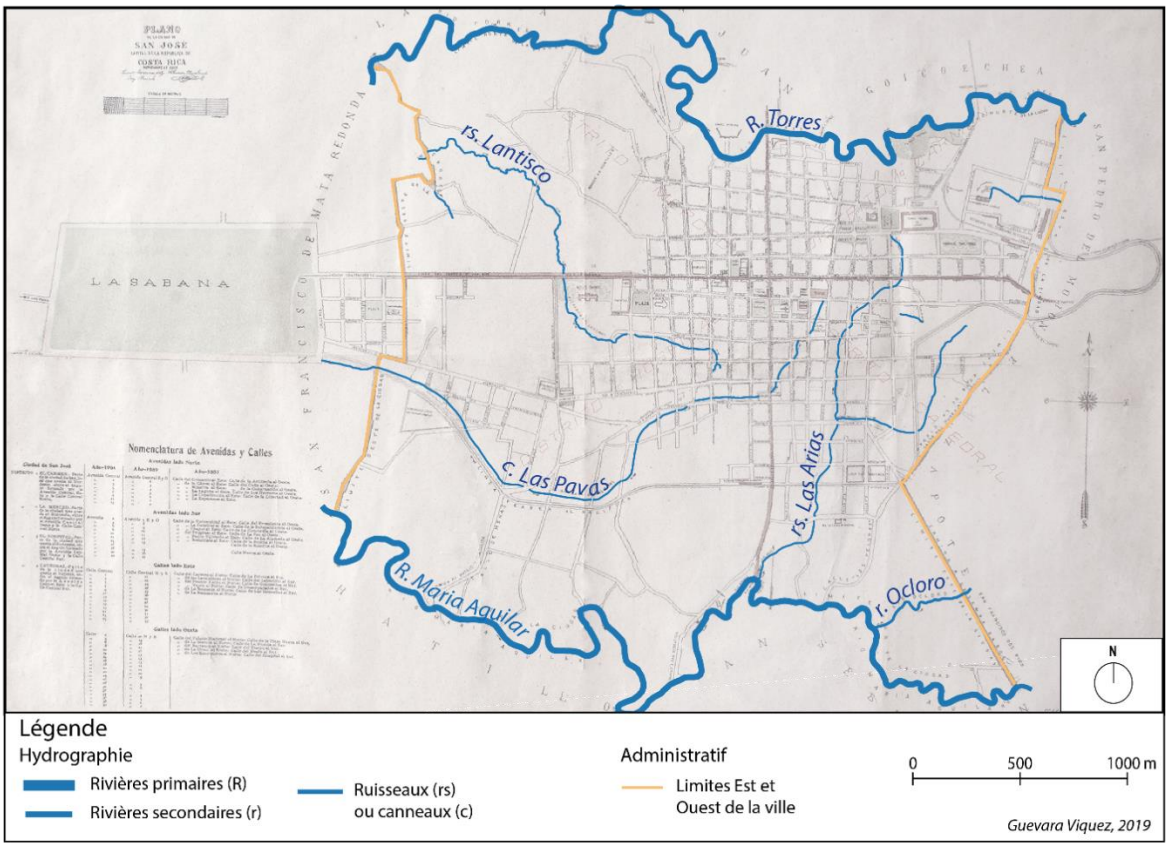
Une analyse des cartes du centre historique de la capitale réalisées à différentes périodes du 20ème siècle permet d'illustrer ce phénomène au fur et à mesure de l'accroissement de la tâche urbaine. Pour ce faire, j'ai comparé six cartes différentes, réalisées en 1906, 1916, 1953, 1956, 1959, et 2012. Il est possible de constater que les ruisseaux et canaux qui traversaient le centre historique du Nord vers le Sud, du Nord-Ouest vers le Sud-Est, et du Centre vers le Nord-Ouest disparaissent des cartes au cours du temps. Afin d'illustrer cette évolution des représentations des cours d'eau, j'ai sélectionné ci-dessous trois cartes, celles de 1906, 1956 et 2012, et accentué la couleur des rivières, canaux et ruisseaux. La coloration a été réalisée sur *Qgis* et *Adobe Illustrator*.

[1] Technique censée mieux préserver les qualités des grains mais qui nécessite de grandes quantités d'eau. Elle consiste en la séparation de la chair et la peau du fruit des grains qui sont recouverts de leur enveloppe mucilagineuse. Les grains sont ensuite fermentés dans des grandes cuves pendant au moins 24 heures. Après cette fermentation les grains sont relavés. Dans la GAM, à la fin du 19ème siècle et début du 20ème, tous les restes de cette technique étaient déposés dans le système hydrique.

[2] Dans les études consultées nous n'avons pas pu trouver la date exacte de changement d'usage de chacun des ruisseaux pour la collecter des eaux résiduelles. Quesada Avendaño (2011) dans ses travaux cite les décisions du Congrès costaricien en 1909 pour ce qui concerne deux des ruisseaux les plus importants, *Las Arias* et *Lantisco*. Mais cette décision ne concerne qu'une partie des transformations qui ont dessiné la ville d'aujourd'hui. Alvarado Rojas (2014) quant à lui, suggère davantage une époque, le début du 20ème siècle.

Sur la carte de 1906, ce qui est présenté comme « la ville de San José » concerne une grande partie du territoire actuel des quatre districts centraux de la commune. La carte montre la ville contrainte par les rivières *Maria Aguilar* au Sud et *Torres* au Nord. Il est possible de constater également les ruisseaux *Las Arias* du Nord-Est vers le Sud, et *Lantisco* du Centre vers le Nord-Ouest de la ville, ainsi que le canal *Las Pavas* qui traversait la ville depuis l'aqueduc du Nord-Est de San José vers le Sud-Ouest et l'Ouest pour déverser ensuite ses eaux sur le *Torres* (Alvarado Rojas, 2014). La carte montre enfin, la rivière *Ocloro* au Sud-Est.

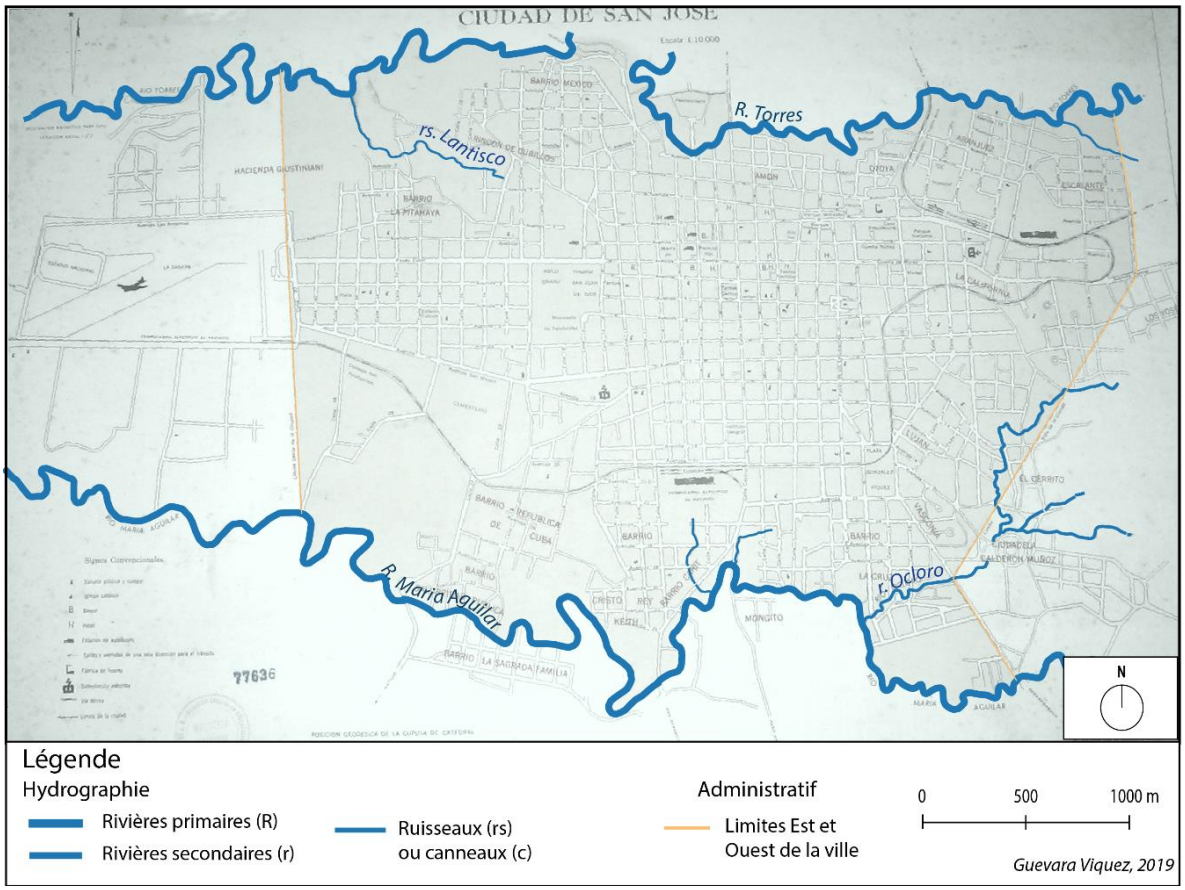
Carte 7. La ville de San José en 1906



Source : La carte originale a été élaborée par Luis Hernandez S. Le document a été trouvé dans les archives cartographiques en ligne de la Bibliothèque Nationale du Costa Rica. La carte de 1916 également consultée, réalisée par l'ingénieur Carranza, reproduit le même réseau hydrographique représenté en 1906. L'expansion urbaine est néanmoins plus importante vers l'Ouest et l'Est, exprimée par la multiplication d'ilots dessinés.

Dans la carte de 1956, le périmètre de la ville s'est étendu à l'Ouest et à l'Est, pour recouvrir l'intégralité des quatre districts centraux actuels. Le processus de métropolisation a débuté. Par rapport à 1906, l'expansion urbaine se traduit par la multiplication et la segmentation d'ilots représentés au Nord, au Sud et à l'Ouest. Les ruisseaux ou canaux qui traversaient San José ont presque disparu. Il est possible de constater également que la rivière secondaire *Ocloro*, au Sud-Est de la capitale est davantage représentée par rapport à 1906.

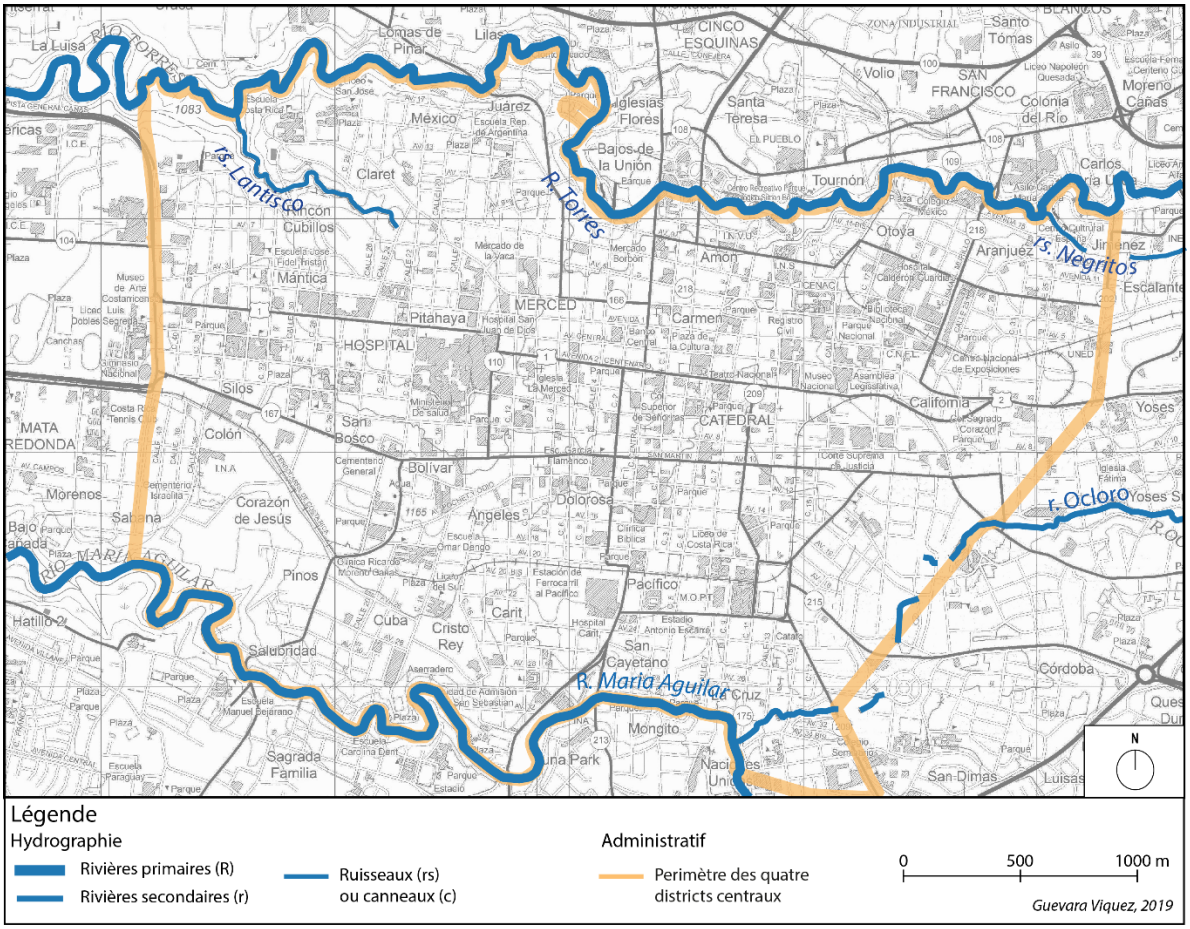
Carte 8. La ville de San José en 1956



Source : Production de l'Institut National Géographique en coopération avec la municipalité de San José. Le document a été trouvé dans les archives en ligne de la Bibliothèque Nationale du Costa Rica. Les cartes de l'Aire métropolitaine de 1953 et de la ville de San José de 1959 réalisées toutes les deux par l'Institut Géographique National en coopération avec la municipalité de San José et consultées dans les archives de la Bibliothèque Nationale reproduisent ce même réseau hydrographique.

Enfin, la carte éditée en 2012 montre la même tendance qu'en 1956. La représentation de la rivière *Ocloro* se caractérise par sa discontinuité, tout comme le tracé du ruisseau *La Negritos* au Nord-Est de la ville. San José se trouve désormais au cœur d'une conurbation de près de 3 millions d'habitants.

Carte 9. San José en 2005



Source : Institut Géographique National, carte San José 1 : 25 000 (ed. 2012). La carte est réalisée à partir des photographies aériennes prises en 2005 pour l'actualisation des plans de cadastre et le registre de la propriété.

Les ruisseaux secondaires qui n'ont pas été recouverts dans le processus de métropolisation se situent souvent au niveau des jardins arrière des maisons, contraints par des infrastructures (figure 2). Morales Soto (2012) indique que les voies des cours d'eau sont effacées ou bordées par des murs et deviennent très étroites par moments, notamment au niveau des ponts, sites qui vont fonctionner comme des barrages lors des épisodes de pluie intenses. Les tuyauteries (système d'eau potable) traversent par ailleurs perpendiculairement les ruisseaux, ce qui crée également des obstacles à la circulation de l'eau au moment des crues.

Figure 2. La rivière *Ocloro* aujourd'hui

Photo 1. Le lit contraint par les maisons



Photo de la rivière Ocloro *prise à l'Est du centre de San José, quartier* Los Yoses. *Le lit est encastré par des murs de maisons.*

Photo 2. Les obstacles à l'écoulement



Photo prise à l'Est du centre de San José, entre quartier Barrio Luján *et le quartier* Los Yoses. *Il est possible de constater comment le lit de la rivière est traversé perpendiculairement par les tuyauteries du réseau d'eau potable.*

Photos : Guevara Viquez, août 2016.

La littérature et le travail de terrain montrent que ces transformations des cours d'eau se produisent dans l'ensemble des communes de la Grande Aire Métropolitaine. Cela étant, il faut préciser que les

systèmes d'assainissements pluviaux sont gérés historiquement par les municipalités[1], c'est-à-dire que le développement du système d'assainissement n'a pas exactement les mêmes caractéristiques dans chacune des communes de la vallée centrale. Certaines ont gardé un système unitaire et d'autres, rares, disposent de systèmes séparatifs. C'est le cas à San José où il existe un réseau d'assainissement des eaux usées géré par *l'Institut National des Aqueducs et des Égouts*, et un réseau d'assainissement d'eaux pluviales géré par la Mairie de San José (Angulo Zamora, 2013). Les réseaux sont ainsi séparés avant de rejoindre le même collecteur principal (principales rivières de la capitale). Mais les stations d'épuration n'ont pas été entretenues depuis leur création, et sont aujourd'hui complètement tombées en désuétude (MIVAH 2006)[2]. Par ailleurs, pendant le travail de terrain j'ai constaté que la cartographie du réseau d'assainissement pluvial à San José est inexistante. Ce réseau fait actuellement l'objet d'une nouvelle mise en cadastre. En d'autres termes, les cours d'eau qui le composent ont non seulement été invisibilisés mais aussi en partie oubliés.

Ainsi, d'un peuplement sans importance, San José devient au cours du 20ème siècle le cœur d'une conurbation de 1 976 km² où habitent près de 3 millions de personnes. Tout comme de nombreuses villes latinoaméricaines (Goudard, Mendonça, 2020), elle est dépassée par le fait urbain dont les tendances de développement demeurent inchangées par les instruments de planification (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1983 ; 1987 ; Hardy, 2005). Les inondations sont à relier au processus de métropolisation qui s'accélère après 1950 et qui ne tient compte qu'à la marge de son système hydrique, partiellement effacé voire oublié lors du passage d'une société rurale à une société urbaine. Certes, dans un contexte pluviométrique intertropical, le problème des débordements des cours d'eau est ancien (Gonzales Víquez, 1910), mais nous pouvons conclure avec Morales Soto (2012) qu'il se transforme avec l'expansion urbaine. Ce phénomène rappelle de nombreuses réflexions sur le risque urbain en général et notamment d'inondation (Gralepois, 2008), fruit des relations tissées entre la ville et son environnement proche : « *Dans leur très grande majorité les risques naturels sont exogènes à la ville, mais l'homme, à défaut de les générer, peut en aggraver considérablement les effets. C'est le résultat des interdépendances organiques, qui vont de pair avec tous les processus de développement* » (Dubois-Maury, Chaline, 2004, p. 46). Les recouvrements des cours d'eau traversant San José, solution hygiéniste aux débordements à la fin du 19ème siècle (Quesada Avendaño, 2011), dans un cadre encore très agricole, deviennent un facteur d'aggravation du problème avec l'étalement de la tâche urbaine et la saturation du système d'assainissement.

Si les inondations sont un phénomène qui se transforme au cours de la croissance de la capitale costaricienne, il est intéressant d'interroger le processus de prise de conscience collective du problème. Les recherches faites à partir des archives de journaux permettent d'illustrer la *mise en discours* du problème au 20ème siècle.

[1] Selon la Constitution de 1949, les Municipalités sont responsables de la gestion des services locaux. Mais avec la création de l'*Institut National des Aqueducs et des Égouts* en 1966, ce dernier devient l'entité rectrice en matière d'assainissement à l'échelle nationale, ce qui génère un doublon dans la règlementation costaricienne.

[2] Concernant le traitement primaire et secondaire des eaux vannes par les fosses septiques voir Angulo (2013), Herrera Murillo (2017), et Hidalgo *et al.* (2015). Dans le pays uniquement 8,2% des eaux usées collectées par réseau d'égouts reçoit le traitement adéquat. En sachant que 75% des eaux vannes sont traitées par le système des fosses septiques. L'ouverture de la nouvelle usine de traitement des eaux usées *Los tajos* à l'Est de la capitale en 2015 changera certainement cette tendance.

II. Mises en discours des inondations à San José (1940-2015) : de la fatalité à la dénonciation d'un risque ancien

Une analyse d'articles de journaux permet de rendre compte de la progressive mise en discours des inondations au cours du processus de métropolisation de San José. Mon corpus se compose de 36 articles de journaux de 1940 à 2015 sélectionnés à partir de la base de données de la Bibliothèque Nationale[1], des données et de publications de l'Institut Météorologique National sur les évènements de précipitations historiques (Solano *et al*., 2002 ; Solano Quintero, Villalobos Chacón, 2017)[2].

Cette analyse à partir d'articles de presse présente des limites dans le sens où l'identification de chaque document dépend non pas des évènements en soi, mais de l'indexation faite par les archivistes de la Bibliothèque Nationale, ainsi que de l'évolution du discours et de l'intérêt journalistique. Aussi l'analyse réalisée n'a-t-elle pas d'ambitions quantitatives exhaustives. Il s'agit plutôt de faire ressortir des débats, donner à voir des discours et des thématiques qui ont été liées au sujet des inondations au cours du processus de l'expansion urbaine de San José. Il s'agit d'identifier des évolutions ou des tendances dans les discours associés à ces événements perturbateurs (Hardy, 2003). Dès lors je n'ai pas interrogé l'histoire des lignes éditoriales de chacun des journaux consultés, partant du principe que chaque article contient des informations précieuses sur la manière dont le problème des inondations est formulé à une époque donnée.

[1] Pour le détail de la méthode suivie, voir l'encadré 1 et l'annexe n°2.

[2] Le premier article s'intéresse aux différents épisodes d'inondation dans le bassin de la rivière *Ocloro*. Le deuxième, fait état des multiples évènements d'inondation selon les quartiers et communes de la Grande Aire Métropolitaine à partir des données des stations météorologiques.

Encadré 1. Méthodologie analyse d'articles de presse

Pour réaliser cette recherche d'archives de journaux, j'ai consulté la base de données de la Bibliothèque Nationale du Costa Rica. J'ai retenu les articles indexés par leur localisation, et par les termes « *inondation* », « *inondations* », « *pluies* ». Par ailleurs, je me suis appuyée sur deux articles scientifiques de l'Institut Météorologique National (IMN) sur les évènements de précipitation au 20ème siècle (Solano *et al*. 2017 ; Solano *et al*. 2002). Enfin, j'ai croisé ces informations avec les données de précipitations extrêmes des stations météorologiques de San José depuis 1944, collectées auprès de l'IMN. J'ai retenu 36 articles, lesquels se réfèrent à 17 évènements différents. Le tableau ci-dessous montre leur distribution par époque. Les articles relèvent de six journaux différents : *Ultima hora* (UH), *La Nación* (LN), *La Republica* (LR), *Diario de Costa Rica* (DCR), *La Prensa Libre* (LPL), *Al Dia* (AD), et *La Extra* (LE).

Tableau n°1 : Articles analysés par décennies

Décennie	Nombre d'évènements et articles associés à ces évènements	Articles sur le sujet, sans référence à un évènement précis
1940-1949	1 événement **- UH, 11 novembre 1944, p. 6.**	-
1950-1959	1 événement : - LR, 24 mai 1956, p.24. - LN, 24 mai 1956, p. 1, 13.	-
1960-1969	2 événements : - LN, 16 septembre 1962, p. 1 ; 10. - LR, 14 octobre 1964, p.22	1 article : - LN, 8 août 1965, p. 1 ;41. *Sujet : Des études pour réduire les inondations.*
1970-1979	4 événements : - LR, 31 août 1970, p. 10. - LN, 31 août 1970, p. 1,10, 12, 61. - LN, 12 août 1971, p. 8, 10. - DCR, 12 août 1971, p. 11. - DCR, 13 août 1971	
	- **LR, 13 août 1971, p. 1 ; 20.** - **LR, 13 août 1971, p. 8.** - LR, 7 septembre 1971, p. 10. - LN, 21 août 1974, p. 10A. - LN, 14 octobre 1978, p. 8A[1].	2 articles : - LN 8 juin 1979, p. 8A. *Sujet : Les recettes pour financer des ouvrages.* - LN, 26 septembre 1979, p. 4A. *Sujet : Présentation du projet « DRENACA ».*
1980-1989	4 événements : - LN, 27 septembre 1980, p. 12 A. - **LN, 28 septembre 1980, p. 1 ; 8A.** - LN, 10 octobre 1982, p. 10. - LN, 22 août 1985, p. 10. - **LN, 28 août 1985, p. 1 ; 11A** - LN, 6 octobre 1986, p. 1 ; 10A.	1 article : - **LPL, 21 septembre 1988, p. 21.** *Sujet : Retour historique sur les inondations à San José.*
1990-1999	2 événements : - LE, 9 octobre 1992, p. 7. - LN, 19 mai 1995, p. 16A.	1 articles : - **LR, 24 mai 1998, p. 1 ; 4A.** *Sujet : Les inondations et le système d'assainissement.*
2000-2009	-	4 articles : - AD, 1er février 2000, p. 8. *Sujet : Ateliers de gestion local du risque à San José.* - **LR, 21 mai 2000, p. 4A-5A.** *Sujet : Les Inondations et le manque de prévention.* - **LPL, 1 octobre 2001, p. 2.** *Sujet : Les inondations, un problème moderne.* - **LE, 8 mai 2001, p. 3.** *Sujet : Les inondations et la mauvaise gestion des déchets.*
2009-2015	3 événements : - **LN, 29 mai 2011 [en ligne]** - **LN, 9 octobre 2015 [en ligne]** - LN, 27 octobre 2015 [en ligne] - LN, 28 octobre 2015 [en ligne]	-
TOTAL	**27 articles associés à 17 événements**	**9**

Pour la décennie 1970, nous introduisons une rupture, représentée par des tirets, du fait des dégâts importants de l'inondation du 11 août 1971 à San José. Nous mettons par ailleurs en gras, les articles qui insistent sur les facteurs non naturels des inondations. Pour une présentation plus détaillée voir annexe 2.

L'analyse qualitative des articles de journaux permet d'identifier l'émergence d'un discours critique concernant le développement urbain à la suite des inondations survenues au début des années 1970, alors que la structuration de l'espace urbain-métropolitain atteint sa dernière et troisième phase (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1987). Parmi les débordements les plus importants, celui du 11 août 1971 est particulièrement destructeur. En effet, si les articles plus anciens rendent compte d'évènements d'ampleur, cette crise marque un changement dans la manière de traiter le sujet. Nous avons donc structuré notre développement à partir de cette date, que nous présentons comme un point de départ illustrant un changement de discours collectif. L'approche fataliste des inondations est alors contrebalancée par une interprétation critique du problème, dénonçant la responsabilité de la puissance publique et le type de développement de la ville.

A. 1940-1970 : Les inondations une fatalité des couches populaires.

La première époque de notre analyse s'étend de 1944 à 1970, c'est-à-dire qu'elle recouvre les deux premières phases de consolidation de l'aire métropolitaine. Nous constatons que le discours prédominant pour expliquer l'inondation se fonde durant cette période sur les forces de la nature, présentées comme impitoyables. Parmi les onze articles retenus[2], un seul accuse la négligence institutionnelle et le manque de planification, celui du 11 novembre 1944. Neuf autres insistent sur la nature comme principale cause de l'inondation[3]. Enfin, l'article du 8 août 1965, vise quant à lui à annoncer de futures études de la Municipalité afin de réduire les débordements dans le Sud de la capitale[4]. Ainsi, à l'exception d'un seul, les documents consultés insistent sur les « *pluies fréquentes* »[5], « *l'averse colossale* »[6], les « *fortes averses* »[7], « *l'incroyable torrent* »[8]. Il s'agit en effet d'articles de type descriptif qui n'ont pas une visée critique.

L'article le plus ancien remonte au 20 novembre 1944, c'est-à-dire au moment où le café perd progressivement sa place centrale dans l'économie nationale au bénéfice des services et des activités développées dans la capitale et ses alentours (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1987). L'article en question constitue une lettre de lecteur adressée au Secrétaire National de la Junte de l'Habitat[9], dans laquelle il informe que la cité *Calderon Muñoz*, ensemble de petites maisons construites pour offrir une alternative de logement aux couches populaires au Sud de la capitale[10] a été inondée. Dans sa lettre, le lecteur partage son interprétation du problème et propose même une solution. Il indique que l'inondation serait liée à l'expansion résidentielle de la cité vers l'Est, sans réactualisation de son réseau d'assainissement[11]. Le caniveau de reconduction des eaux pluviales serait ainsi insuffisant, selon le lecteur : « *La mise en place d'un tuyau d'un diamètre plus important, avec des grilles qui conviendraient, et le nettoyage général des tuyaux d'écoulement adjacents, régleraient le problème* ».

[1] Cet article décrit une inondation qui n'a pas lieu à San José, mais il fait référence aux inondations de la capitale et à leur fréquence, c'est pourquoi il a été retenu dans l'analyse.
[2] Nous avons recensé cinq évènements, pour un total de sept articles.
[3] Articles du 24 mai 1956 (au nombre de deux), du 16 septembre 1962, du 14 octobre 1964, du 31 août 1970 (deux articles), du 12 août 1971 (deux articles) et du 13 août 1971.
[4] *La Nación*, 8 août 1965, p. 41.
[5] *La República*, 24 mai 1956, p. 24.
[6] *La Nación*, 16 septembre 1962, p. 10.
[7] *La República*, 14 octobre 1964, p. 22.
[8] *Idem*.
[9] Journal *Ultima hora*, 20 novembre 1944, p. 8.
[10] Cerdas Albertazzi (1995).
[11] Comme nous l'avons vu, le système d'assainissement à San José est séparatif (cf. Chapitre 1. I. D.)

Le problème de l'inondation a donc à voir avec le système de drainage considéré comme inadapté. À l'exception de cet article, aucun autre ne fait mention de l'expansion de la ville comme facteur des inondations.

Au-delà de souligner la force impitoyable de la nature, les autres articles analysés au cours de cette période montrent la consolidation d'un autre discours sur les inondations à San José, les liant aux couches populaires. Les crises sont associées à ces « *baraques humbles* »[1], aux « *foyers de familles pauvres* »[2] qui « *persistent à habiter sur ses berges* [de la rivière *Maria Aguilar*]*, ce qui explique que la rivière détruit toujours quelques maisons* »[3]. Cette responsabilisation formulée sur un ton paternaliste s'accompagne souvent de phrases de solidarité et de bienveillance qui font appel aux services de secours pour aider les habitants affectés par les évènements. Dans ce sens, les victimes sont présentées comme naïves et ingénues par rapport au danger de leur situation. Les formulations telles que « *comme il est possible de se rappeler, cet endroit a été fortement affecté par les inondations l'année dernière* »[4] ou « *les inondations générées tous les ans par la saison des pluies* »[5] suggèrent d'ailleurs que la fréquence des inondations dans les zones d'habitat populaire ne surprend pas. Un article de la fin des années 1970 montre que l'étonnement survient plutôt lorsque les quartiers populaires, notamment ceux localisés au Sud de la capitale, ne s'inondent pas alors que de zones non rurales ont été atteintes par des situations d'urgence : « *Contrairement à d'autres occasions, il n'y a pas eu de crises dans les quartiers du Sud, où généralement les rivières Maria Aguilar et le Tiribi débordent* »[6]. En d'autres termes, de 1944 à 1970, nous constatons la prédominance de deux discours qui s'entremêlent et qui lient directement le problème des inondations à la localisation irraisonnée des logements des couches populaires *josefinas* face aux forces de la nature.

B. Les années 1970 : les inondations à San José, le signe d'un développement urbain inégal

Durant les années 1970, le discours portant sur les inondations change. Cinq articles sur sept analysés illustrent ce changement de regard : un document du 13 août 1971 ; l'article du 14 octobre 1978, qui évoque le problème de l'accumulation des déchets, et deux articles portant sur les projets de la municipalité de San José pour réduire les débordements dans la capitale[7].

L'inondation du 11 août 1971 représente un point de rupture dans les discours des documents consultés. Cet épisode est d'abord présenté par les journaux comme le plus désastreux « *dont San José puisse s'en rappeler* »[8]. Nous avons identifié cinq articles faisant référence à cet évènement qui affecte près de 100 familles. À cette occasion les ruisseaux de la capitale « *sont devenus des torrents qui ont sauté par-dessus des ponts* »[9], « *de nombreuses voitures, jeeps, camions et d'autres véhicules ont été immobilisés dans les rues et voieries par les violents torrents et dans certains cas, les courants les ont*

[1] *La Nación*, 16 septembre 1962, p. 10.
[2] *La República*, 24 de mai 1956, 24
[3] *La República*, 31 août 1970, p. 10
[4] *La Nación*, 24 mai 1956, p. 13.
[5] *La Nación*, 8 août 1965, p. 41
[6] *La Nación*, 14 octobre 1978, 8ª.
[7] Ainsi, deux articles gardent le style purement descriptif et naturaliste de la période précédente, l'article du 7 septembre 1971 et celui du 21 août 1974.
[8] *Diario de Costa Rica*, 12 août 1971, p. 11.
[9] *La Nación*, 12 août 1971, p. 8-10.

trainés et occasionné des dommages considérables »[1]. Trois articles renvoient à l'idée d'une précipitation extraordinaire (« *l'énorme déluge* »[2], « *la violente averse* »[3]), et ont été classés dans la période précédente, mais le surlendemain de l'événement le style narratif de la presse change. Deux articles de *La República* du 13 août 1971 insistent sur le caractère étonnant de l'inondation au regard de l'intensité des précipitations : « *Le service Météorologique a dit que, bien que l'averse ait été très forte, elle n'a pas été extraordinaire. Le mercredi, il a plu 92,6 millimètres, mais le 8 novembre 1944 il a plu 152 millimètres. À cette occasion, il y a également eu des inondations, mais non pas avec la furie d'il y a deux jours. Cela est dû au fait que le système d'égouts de la capitale devient moins efficace* »[4]. Par ailleurs, l'éditorial critique notamment le manque de recouvrement de plusieurs cours d'eau au Sud de la capitale, à savoir les rivières *Maria Aguilar* et *Ocloro*, du fait notamment que ces territoires ne sont pas la priorité des pouvoirs publics ni des secteurs influents[5] : « *Il est inadmissible que dans un pays où il existe un concept clair du besoin de développement* […] *et où l'on s'efforce de réorienter les ressources nationales vers la satisfaction des besoins sociaux les plus urgents, nous soyons encore au stade de contempler, presque dans le centre de la capitale, quelques sites* […] *dans lesquels la vie des citoyens est menacée parce que leurs cours d'eau n'ont pas encore été recouverts* […] *parce que les affectés* […] *n'ont pas la force économique ou assez d'influence pour se défendre* »[6]. La déforestation des bords des fleuves est également désignée[7], tout comme le manque d'entretien des canalisations[8]. Un discours de maitrise technique et de responsabilisation des pouvoirs publics émerge, alors que l'espace urbain-métropolitain de San José atteint sa dernière phase de consolidation (Carvajal et Cullel, 1987) : l'économie costaricienne a intégré le marché centraméricain et s'est diversifiée pour ne plus dépendre uniquement du café, des grands axes de communication ont été construits et la population de l'aire métropolitaine a été multipliée par 2,7 depuis 1950.

Au-delà d'illustrer ce nouveau discours sur les causes publiques des inondations de San José, l'éditorial de *La República* du 13 août 1971 est intéressant à deux égards. D'une part, il suggère l'idée d'un développement urbain inégal à San José, entre les quartiers aisés et les quartiers populaires. D'après l'auteur, certains quartiers comptent sur le soutien des pouvoirs publics, notamment les quartiers du Nord de la capitale, dans lesquels l'expansion urbaine a été accompagnée d'un recouvrement de plusieurs des ruisseaux qui les traversaient. Cette idée d'une expansion inégale n'est pas sans rappeler les réflexions de l'historienne Quesada Avendaño (2011) sur l'inégal développement du réseau d'assainissement à San José. D'autre part, l'éditorial permet de montrer les pratiques des ingénieurs de l'époque et une façon de faire la ville, alors en pleine expansion. Il s'agit d'une époque dans laquelle les mesures de recouvrements et l'intervention des ingénieurs sur les cours d'eau urbains sont préconisées. Ces idées seront pourtant remises en question au tournant du 21ème siècle, du moins dans l'affichage, par les services techniques de l'État.

L'inondation du 11 août 1971 marque donc une rupture. Dès lors, la presse souligne la responsabilité des pouvoirs publics non seulement pour secourir les familles affectées, mais également parce que, n'ayant pas recouvert ou entretenu de manière homogène les cours d'eau de la capitale, ils sont tenus

[1] *Diario de Costa Rica*, 12 août 1971, p. 11.
[2] *Ibidem*.
[3] *La Nación*, 12 août 1971, p.8-10.
[4] *La Republica*, 13 août 1971, p. 20- et 1.
[5] *Ibidem*, p. 8.
[6] *Ibidem*.
[7] *La República*, 13 août 1971, p. 20.
[8] *La Nacion*, 14 octobre 1978, p. 8A

comme responsables des catastrophes. Les inondations ne sont par conséquent plus présentées uniquement comme un problème lié à la nature, ou à la négligence des couches populaires. Au milieu des années 1970, la municipalité de San José finance des études afin de réduire les inondations dans l'aire métropolitaine et notamment le projet DRENACA[1] concernant les drainages naturels et artificiels[2].

C. 1980-2015. Cohabitation de plusieurs discours.

Entre 1980 et 2015, dix-huit articles ont été analysés (tableau 1). Le discours qui explique les inondations par les forces de la nature et par l'imprudence des habitants ne disparait pas (neuf articles sur dix-huit), mais parallèlement neuf articles évoquent les facteurs non naturels des évènements. Il y a une cohabitation, voire une mise en concurrence entre ces deux façons d'expliquer le problème :

Tableau 1. Articles de presse analysés (1980-2015)

Articles expliquant les inondations par les forces de la nature et l'imprudence des populations		Articles évoquant les facteurs non naturels et la responsabilité publique	
- LN, 27 septembre 1980 ; - LN, 10 octobre 1982 ; - LN, 22 août 1985 ; - LN, 6 octobre 1986 ; - LE, 9 octobre 1992 ;	- LN, 19 mai 1995 ; - AD, 1er février 2000 ; - LN, 27 octobre 2015 ; - LN, 28 octobre 2015.	- LPL, 21 septembre 1988 ; - LN, 28 septembre 1980 ; - LN, 28 août 1985 ; - LR, 24 mai 1998 ; - LR, le 21 mai 2000.	- LPL, 1er octobre 2001 ; - LE, 8 mai 2001 ; - LN, 29 mai 2011 ; - LN, 9 octobre 2015.

À partir des années 1980, la Grande Aire Métropolitaine de San José déjà complètement structurée maintient les tendances de développement antérieures puisque la surface construite est multipliée par cinq entre 1975 et 2000. Durant cette période, il est possible de rassembler les discours des articles consultés en deux grandes catégories. D'une part, nous identifions les discours qui tendent à atténuer la responsabilité publique pour insister sur les éléments naturels ou sur l'imprudence des couches populaires pour expliquer les inondations. Cette argumentation est souvent portée par les responsables publics cités dans les articles, comme l'illustrent les citations ci-dessous :

> Quand nous lui avons posé des questions sur l'évènement, Don Edgar Saborio, exécutif municipal de San José, a exprimé : « Que voulez-vous ? Ce sont des problèmes naturels ».
>
> La Nación*, 28 août 1985, 11A.*

> La maire de San José, Sandra Garcia, et le maire de Montes de Oca, Fernando Trejos, ont assuré que les inondations qui ont frappé ce mardi après-midi plusieurs communautés de la capitale ne sont pas le résultat d'une accumulation de poubelles dans les égouts, mais plutôt le résultat des pluies qui ont dépassé leurs capacités.
>
> La Nación*, 27 octobre 2015*[3].

Cet argumentaire se développe en parallèle à un discours qui tend au contraire à revenir sur les choix politiques réalisés. Il souligne cette fois-ci la responsabilité du gouvernement local et son aménagement de la commune. Dans cette dernière catégorie nous trouvons les formulations qui insistent sur l'entretien des canalisations, l'imperméabilisation des surfaces (déforestation), en d'autres termes sur le type de développement urbain de la ville de San José. Cette voix est plutôt portée par les habitants victimes des inondations : « *…d'autres habitants du coin se sont plaints après*

[1] Abréviation de « Drainages Naturels et Artificiels sur les Routes ». En espagnol : « *Drenajes Naturales y artificiales en carreteras* »,
[2] *La Nación*, 8 juin 1979, p. 8A et *La Nación*, 26 septembre 1979, p. 4A.
[3] En ligne.

ce qui s'est passé et affirment avoir sollicité l'aide de la municipalité de San José, sans avoir reçu une réponse satisfaisante »[1]. Des articles d'opinion portent également ce propos, tel que cet éditorial de *La Nacion* du 9 octobre 2015 :

> …il s'agit d'un phénomène naturel que nous ne pouvons pas éviter. Ce que nous devrions résoudre c'est la faible coordination entre institutions pour prévenir ces crises, aussi vieilles et récurrentes comme l'hiver lui-même, et l'irresponsable attitude des citoyens…Dans tous les cas, les responsabilités vont au-delà de l'inculture citoyenne. Depuis son inauguration le boulevard du quartier chinois ajoute une caractéristique à son exotisme manqué : c'est une zone « d'inondation récurrente » […] Si en matière d'infrastructure les costariciens nous sommes vaccinés d'horreurs […] on ne comprend pas comment tous ces problèmes n'ont pas été anticipés lorsqu'ils ont construit les boulevards de la capitale…
>
> *Editorial,* La Nación*, 9 de octubre del 2015 [en ligne].*

D'un côté, il est possible d'identifier un discours qui rappelle le style descriptif antérieur aux années 1970. Les journalistes soulignent en effet le caractère exceptionnel et inévitable d'un évènement qui affecte des populations aux ressources limitées, contraintes dans leur localisation résidentielle. D'un autre côté, les articles analysés tendent à mettre l'accent sur la négligence des autorités publiques concernant le développement urbain de San José. Ces deux types d'argumentaires rappellent les cadrages par l'aléa et la vulnérabilité identifiés par Revet (2018). Nous sommes face à deux logiques opposées de gestion du risque : l'une interprète le risque à partir d'une menace exogène (la nature) et restreint donc la marge d'action des institutions en les dédouanant de toute responsabilité ; l'autre va au-delà de l'épisode de précipitation exceptionnel, en soulignant la responsabilité du développement urbain de la commune.

Ainsi, l'étude d'articles de presse portant sur les épisodes d'inondations à San José au cours du 20ème siècle fait émerger la progressive prise de conscience collective du problème. Elle ne s'exprime qu'au tournant des années 1970, lorsque la métropolisation atteint sa dernière phase de consolidation. L'analyse des articles de presse rend donc compte d'un problème qui n'est pas récent, mais qui éclate réellement avec l'étalement urbain. L'étude permet également d'attirer l'attention sur l'inégal développement urbain de la capitale costaricienne, puisque les principales personnes affectées sont issues des couches populaires. Nous pouvons conclure avec Hardy (2003 ; 2005) que les inondations sont l'expression d'un lien entre la société urbaine *josefina* et son milieu naturel. Interroger les risques dans les capitales centraméricaines permet d'éclairer en effet les processus de différenciation socio-spatiale qui structurent ces territoires (2005, p. 153).

Le caractère ancien des inondations urbaines et les *mises en discours* collectives du problème invitent à questionner l'évolution des modes de gestion du risque. Quels instruments d'aménagement permettent de le traiter ou de le prévenir au sein de la municipalité de San José ?

III. Inondations et aménagement du territoire : le risque pressenti sans être formulé

La première et la deuxième partie de ce chapitre ont souligné le caractère récurrent et multifactoriel des inondations. La consolidation du processus de métropolisation va de pair avec une recrudescence du risque. Cette troisième partie interroge les différents instruments mis en place pour le prévenir ou

[1] *La Nación*, 19 de mayo de 1995, 16A.

le gérer tout en le transformant (Scarwell, Laganier, 2004 ; Rode, 2009 ; Fournier, 2010 ; Pigeon, 2012 ; Lamé, 2013).

Nous présenterons en premier lieu le paysage normatif en matière de développement urbain. En deuxième lieu nous interrogerons le rapport DRENACA, réalisé dans les années 1970 et marquant le début de la cartographie sur le risque. En troisième lieu, nous évoquerons les normes de protection de l'environnement qui ont pallié certains vides institutionnels en gestion du risque d'inondation. Enfin, nous conclurons cette partie en développant la façon dont la gestion de crise s'inscrit dans ce panorama institutionnel.

A. Les politiques de développement urbain : des instruments variés avec des résultats limités

La plupart des documents, publications et thèses consultés (González Ballar, 1982 ; Vega Ramírez, 2002 ; Mora Ramírez, 2003 ; Hardy, 2005 ; Román Madrigal, 2013) insistent sur la multiplicité d'institutions, de lois et d'échelles d'intervention quant au problème de la planification urbaine au Costa Rica. Les auteurs s'accordent pour souligner l'absence de cohérence et de coordination institutionnelle. Ils soulignent soit la multiplicité de lacunes, soit les doublons de responsabilités. Selon Mora Ramírez (2003), il existe 27 lois qui confèrent des compétences en matière d'aménagement du territoire à environ 22 institutions différentes. Le constat est celui d'un manque de politiques d'aménagement effectives au Costa Rica.

Bien qu'il y ait eu des initiatives pour traiter les problèmes urbains, le cadre institutionnel en matière d'aménagement ne prend forme qu'au tournant des années 1950. En 1954 *l'Institut du logement et de l'urbanisme* (INVU de son nom en espagnol) est créé, entité chargée de diriger l'aménagement urbain dans le pays. C'est notamment à partir de cette date que les auteurs s'accordent pour faire débuter l'initiative étatique d'aménagement de l'espace. Auparavant, il n'existait que des mesures locales, exécutées en réponse à une demande sociale. En 1968, la loi de Planification est promulguée, exigeant des municipalités l'établissement de plans de régulation de l'usage du sol, dits « plans régulateurs ». Ces derniers sont ainsi définis comme : « *instrument de planification locale qui définit en un ensemble de plans, cartes, règlements et n'importe quel autre document, graphique ou supplément, la politique de développement et les plans pour la distribution de la population, les usages de la terre (sol) les voies de circulation, les services publics, les infrastructures communales, et construction, conservation et réhabilitation des aires urbaines* »[1]. Cette loi indique également que chaque municipalité doit élaborer ses propres documents de régulation et normes de constructions, de rénovation, usage des terrains en conformité avec la législation en vigueur, par exemple la *loi de Constructions* de 1949[2] ou le *Règlement de fractionnement et d'urbanisations* valable depuis 1983[3]. Par ailleurs, la loi de Planification demande d'indiquer comme des « zones spéciales » les zones « *démarquées comme inondables, dangereuses, ou nécessaires pour contenir la croissance urbaine périphérique* »[4].

Cependant, ces « plans régulateurs » doivent obtenir l'aval de *l'Institut National du logement et de l'urbanisme* (INVU) pour entrer en vigueur. Les processus pour être validés sont complexes, techniques et bureaucratiques. Les municipalités embauchent des bureaux d'étude privés pour les formuler. Ainsi,

[1] Loi n°4240 de Planification Urbaine, article 1.
[2] Loi n°833 du 2 novembre 1949.
[3] Règlement n°3391 du 13 décembre 1982.
[4] Article 25, Loi n°4240.

jusqu'au début des années 1990, il n'y a que quelques communes (3 sur 81) dans le pays à avoir des plans régulateurs approuvés pour l'ensemble de leur territoire[1] (Mora Ramírez, 2003 ; Perez Pelaez, Alvarado Salas, 2003). Aujourd'hui encore, suite à des réformes dans les exigences concernant ces plans, il n'y a que 46% des communes qui disposent de « plans régulateurs communaux » approuvés intégralement[2] (Programa del Estado de la Nación, 2015, p. 323). À l'échelle métropolitaine, le Plan de la Grande Aire Métropolitaine de 1982 (Plan GAM de 1982), rédigé pour 20 ans par *l'Institut National du logement et de l'urbanisme* (INVU), donne certes des orientations de développement aux communes[3], mais il n'est pas respecté, ni même par l'État (Hardy, 2005). Ce plan se fonde sur plusieurs études privées, dont le rapport DRENACA. Ce dernier constitue en effet une première dans l'étude du phénomène des inondations urbaines au Costa Rica et dresse les bases d'une cartographie du risque à l'échelle métropolitaine.

B. Le rapport DRENACA : les inondations urbaines, une problématique métropolitaine

Comme nous l'avons déjà évoqué, avec l'urbanisation croissante de la Vallée Centrale, l'agglomération connaît des problèmes au niveau de son système d'assainissement par saturation du système hydrographique. Aussi la municipalité de San José[4] commande-t-elle en 1977 l'élaboration d'une étude intégrale d'envergure. Cette mission d'expertise apparaît à la suite de multiples événements d'inondations, ce qui n'est pas sans rappeler les réflexions de Rochet (1998) sur les faits générateur de la mission d'expertise. Celle-ci est souvent associée un « accident qui révèle l'apparition d'une situation anormale » (Rochet, 1998, p. 87). En l'occurrence l'objectif est de traiter le problème des inondations en prenant en compte l'impact écologique de la croissance du principal centre urbain du Costa Rica. L'étude élaborée par l'entreprise mexicaine *Estudios y Proyectos, S.A*, se développe en trois phases : la première a pour objectif de diagnostiquer la problématique des inondations afin d'aboutir à des plans préliminaires pour résoudre le phénomène. Dans la deuxième phase, il est question de construire les ouvrages d'infrastructure considérés comme urgents. La troisième phase est consacrée à la conception de projets de construction d'ouvrages identifiés comme nécessaires dans les études préalables.

Selon le rapport DRENACA qui découle de cette étude, l'absence de mesures pour changer le type de développement urbain favorisent les inondations : « *Un phénomène, observé année après année et mis en avant par les informations journalistiques, est que les inondations s'aggravent progressivement et s'observent dorénavant lors d'épisodes de pluies de basse précipitation »*[5].Le rapport souligne que les ruisseaux à l'origine des inondations sont peu profonds, d'une capacité d'écoulement minimale, sensibles à la moindre précipitation. Il s'agit notamment des affluents des cours d'eau *Maria Aguilar*, *Ocloro*, *Torres*, *Tiribi* et *Virilla*. Ces débordements des rivières ou canaux secondaires, sont certes

[1] Il s'agit des communes de Montes de Oca, Cartago et Cañas. Il y avait également une dizaine de communes à avoir des plans valables uniquement pour une partie de leurs districts : Perez Zeledón, Sarapiqui, San Carlos, Puntarenas, Buenos Aires, Nicoya, Tilarán, Liberia, Pococí et Santa Cruz.

[2] Dans le pays, il y a 38 sur 81 communes qui auraient leur plan intégralement validé ou en processus de réactualisation (soit 46%), puis 43 qui n'auraient pas de plan du tout (soit 54 %). À ce sujet voir Ramírez et Villalobos (2015). Au sein de la Vallée centrale (36 communes), 22% des communes auraient leur plan intégralement approuvé, 33 % des communes compteraient d'un plan partiel, et 44 % n'auraient pas de plan régulateur du tout (*Programa Estado de la Nación*, 2015 : 320).

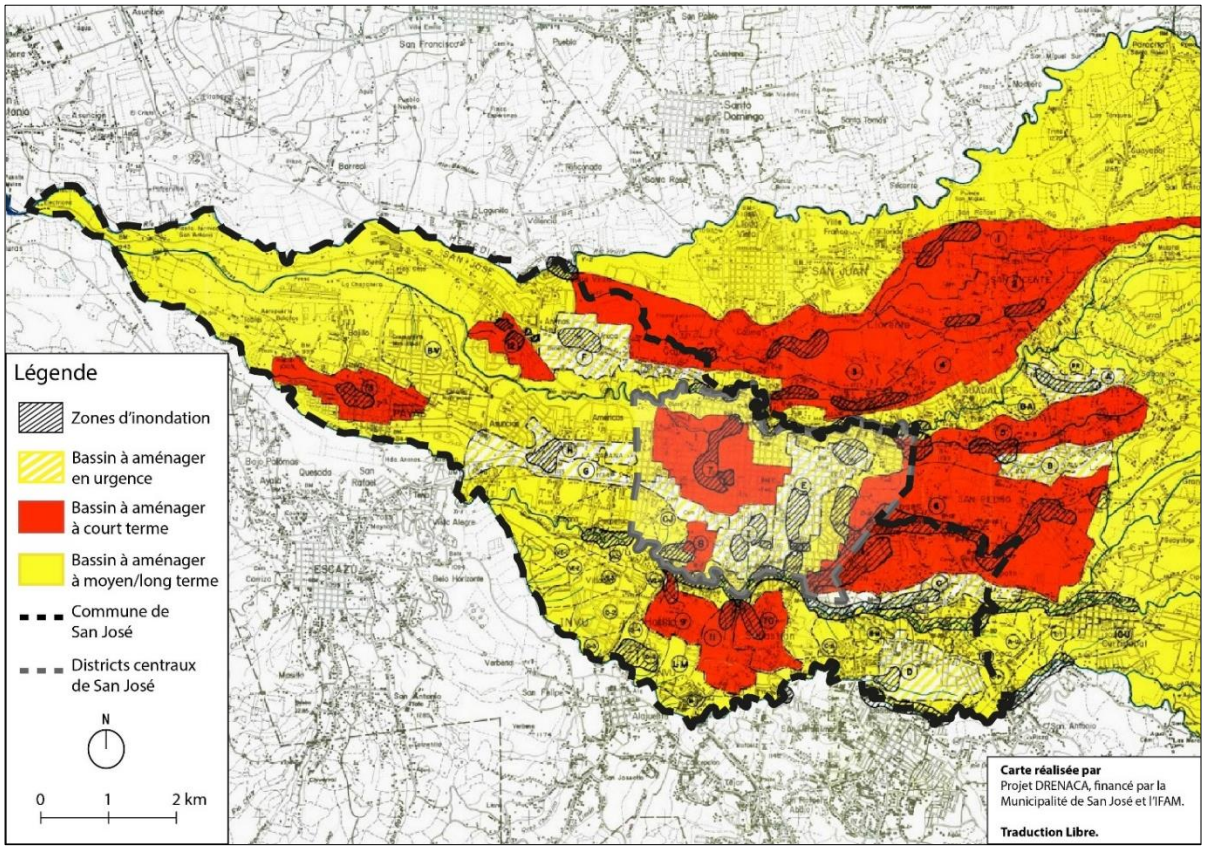
[3] Ce plan, et sa réactualisation en 2013, est utilisé comme « plan régulateur » par les communes qui font partie de la Grande Aire Métropolitaine de la Vallée Centrale, et qui n'ont pas encore validé leur « plan régulateur ».

[4] Avec le soutien de *l'Institut de la promotion et de conseil des municipalités* (IFAM).

[5] Etude DRENACA, troisième rapport, p. 77, dossier FP814, archives de la Municipalité de San José.

d'ampleur limitée dans l'espace, mais ils sont plus fréquents. En ce sens, DRENACA élabore la carte (ci-dessous) des zones affectées par les inondations au sein de l'Aire Métropolitaine de San José, fondée sur des témoignages de professionnels et sur une étude de journaux[1].

Carte 10. Zones affectées par les inondations selon DRENACA[2]



La carte a été réalisée par le projet DRENACA. Avec les logiciels Qgis et Illustrator, j'ai identifié le périmètre de la commune de San José et celui des quatre districts centraux ainsi que traduit la légende. Selon DRENACA, les zones d'inondation semblent situées le long des cours d'eau, sauf dans les districts centraux de San José où des inondations surviennent au-delà des bords des rivières.

Parmi les principaux facteurs qui aggravent les inondations, le rapport soulève la modification des conditions naturelles des cours d'eau par :

- La présence d'ouvrages (ponts, égouts) qui réduisent les aires hydrauliques générant des nappes d'eaux dormantes.
- La présence de bidonvilles, « *tugurios* », qui envahissent les bords des cours d'eau, réduisant par-là la surface d'écoulement et générant des nappes d'eau dormantes pendant les crues.

[1] Les inondations retranscrites sont celles du 26 août 1964, du 24 novembre 1969, du 30 août 1970, du 11 août 1971, du 26 septembre 1974 et du 19 septembre 1975

[2] La carte est réalisée en suivant le bassin versant des principales rivières qui délimitent la capitale, cf. Carte 1 de la commune de San José, chapitre 2, II. A.

- De nouveaux lotissements qui s'enchainent et qui envahissent les lits et bords des fleuves. Dans certains cas, ils canalisent les cours d'eau existants, sans prendre en compte les problèmes que ces opérations isolées peuvent provoquer.

- Le cumul de déchets (végétaux et d'origine anthropique) le long des cours d'eau.

D'une part, l'étude explicite donc l'action des entreprises immobilières dans l'accentuation du risque. Les développeurs privés sous-estiment le courant des cours d'eau, voire les effacent par le nivèlement du terrain et la construction de rues et de maisons sur l'axe originel. D'autre part, le rapport véhicule l'idée que l'envahissement des zones de protection est notamment, bien que pas uniquement, le fait des couches populaires. Celles-ci sont présentées comme les plus exposées aux débordements. Bien que le phénomène touche les classes moyennes, les populations les plus pauvres apparaissent comme les plus affectées, dans la mesure où elles sont installées sur les bords des rivières. À ce sujet, DRENACA n'évoque pas le terme *vulnérabilité*, mais il met en avant les conditions d'insalubrité dans lesquelles vivent les habitants constamment affectés par des inondations d'eaux contaminées.

La déforestation démesurée et généralisée dans l'aire des bassin fluviaux augmente progressivement l'érosion des terrains, accélérant par là leur coefficient d'écoulement. Le volume d'eau arrive plus facilement et plus rapidement dans la zone urbaine. Dans ses conclusions, le document précise : « *Enfin, il est possible d'affirmer que le système de drainage pluvial urbain est insuffisant et qu'à mesure de l'avancée du développement urbain, il y aura une multiplication des sites avec problèmes d'inondations et pollution* »[1]. En d'autres termes, dès la fin des années 1970, DRENACA insiste sur le type de développement urbain de San José, qui reconvertit les terrains agricoles pour leur donner une fonction résidentielle de façon désordonnée et ne prend pas les mesures nécessaires pour s'approprier le système hydrographique agraire. Ces tendances ne font qu'accentuer le problème des inondations au détriment des populations les plus pauvres.

Les apports et cartes de ce rapport ont fondé le premier plan métropolitain de la Grande Aire Métropolitaine, Plan Gam 1982. Ce dernier constitue le premier instrument de planification de toute la métropole costaricienne formulé en tant que tel. Cet usage de DRENACA pour fonder le plan d'aménagement métropolitain illustre et formalise la relation intrinsèque entre développement urbain et inondations urbaines. Cela étant, il n'existe aucun organe de décision contraignant à l'échelle de la GAM pour rendre performant ce plan et harmoniser l'ensemble des actions de chaque municipalité. Ainsi, l'effet du Plan GAM demeure durablement limité. Le périmètre créé en 1982 pour restreindre l'étalement de la métropole, l'« Anneau de contention », n'est pas respecté (Hardy, 2005).

C. Le rôle des normes environnementales

Au-delà des « plans régulateurs » et du Plan GAM 82, il existe cependant d'autres dispositifs réglementaires qui permettent de réguler l'usage du sol, telles que la loi des Eaux et la loi de protection des forêts. La loi des Eaux est promulguée en 1942[2] et bien que son approche soit davantage axée sur les normes d'exploitation de l'eau du domaine public, son texte définit déjà des zones de protection des bords des fleuves, des rivières, des sources. La loi de protection des forêts, dite « forestière », va plus loin dans cette obligation de protection. Une première version est votée en 1969, date à laquelle

[1] Etude DRENACA, troisième rapport, p. 77, dossier FP814, archives de la Municipalité de San José.
[2] Loi n°276 du 27 août 1942, *ley de Aguas*.

elle impose le besoin de protéger les parties supérieures des bassins et de garder une frange de zone végétalisée de cinq mètres sur les bords des cours d'eau. Dans la version de la loi de 1996, cette frange doit être de quinze mètres en zone rurale, de dix mètres en zone urbaine, et de cinquante mètres si le terrain est accidenté. Ainsi les dispositions en vue de la prévention du risque d'inondation ne sont pas formulées comme telles dans les instruments étatiques d'aménagement du territoire. Cette précaution est plutôt véhiculée dans la régulation des zones de protection des fleuves, notamment dans la Loi des Eaux de 1942[1]. En l'absence de « plans régulateurs » publiés, la législation environnementale nationale assure donc un rôle préventif concernant la gestion des cours d'eau au sein des villes.

Au tournant du 21ème siècle, cette législation se renforce au Costa Rica comme dans le reste de l'Amérique Latine et du monde (Winchester, 2006). La *Loi Organique de l'Environnement* de 1995[2] impose ainsi l'obligation de présenter des études d'impact environnemental auprès des sous-directions du ministère de l'Environnement[3] pour les projets immobiliers et d'aménagement d'envergure. L'appel à l'expertise pour la réalisation de ces études d'impact devient une obligation (Mormont, 2013). Parmi les thématiques environnementales à évaluer, le risque d'inondation y figure dans les zones à proximité des cours d'eau. Des études hydrologiques et hydrauliques des cours d'eau deviennent un prérequis pour la construction d'ouvrages d'ampleur à proximité des cours d'eau, nous y reviendront.

Ainsi, s'il existe depuis longue date des normes orientant l'usage du sol afin de sauvegarder les conditions d'écoulement des cours d'eau (« plans régulateurs » et la loi des Eaux) à San José, leur portée reste limitée. Seule une minorité de communes les a appliquées. Les études d'impact environnemental des opérations de construction se consolident surtout après 1995, alors que la Grande Aire Métropolitaine est complètement consolidée.

D. Les dispositifs de gestion des situations d'urgence

Enfin, dans ce panorama des différents instruments qui ont une incidence limitée sur la réduction des inondations au sein de la ville, nous pouvons évoquer la gestion de crise à l'échelle de la commune et à l'échelle nationale, qui constituent les prémices de ce qui deviendra plus tard la Politique Nationale de Gestion du Risque. En effet, la première loi de gestion d'urgence au Costa Rica est proclamée en 1969 (n°4374) et la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE) naît ainsi dans les années 1970. Depuis sa création et jusqu'en 1999 cette institution est préposée à la gestion des crises dans le pays. C'est l'instance qui réalisera la première cartographie nationale des zones inondables.

Au sein de la commune, et par le biais du projet DRENACA, la ville de San José joue également un rôle en gestion de crises. La Municipalité a pu ainsi être à l'origine de relogements après les inondations des années 1970. Nous n'avons pas trouvé des documents institutionnels attestant de ces relogements. En revanche, plusieurs témoignages d'habitants rencontrés les ont confirmés. Suivant

[1] La première loi sur la gestion de l'eau a été promulguée en 1884, mais elle ne comportait pas de restrictions sur les zones protégées en bords des fleuves, ni sur la gestion des eaux résiduelles. Une loi sur les zones de protection du fleuve *Tarcoles*, sur lequel se jettent les cours d'eau qui traversent San José, est néanmoins promulguée en 1895. Mais il faudra attendre 1942 pour que cette obligation de protection soit étendue à tous les cours d'eau. Pour plus de détails sur le sujet, voir Alvarado Rojas (2014).

[2] Loi n°7554 du 9 août 1995.

[3] Notamment le secrétariat Technique National Environnementale (SETENA de son nom en espagnol, *secretaría Técnica Nacional Ambiental*) et la *direction des Eaux.*

l'évolution de la règlementation nationale, la Municipalité crée dans les années 1990 le bureau municipal de gestion du risque, afin de réduire le problème des inondations urbaines (Brenes Maykall, Romero Vargas, 2002), nous y reviendrons au cinquième chapitre.

Enfin, il est intéressant de souligner que dans sa version de 2006, la loi de gestion de l'urgence introduit un nouveau mécanisme qui permet de proscrire toute opération de construction en zone de risque reconnu. La *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE) est désormais capable de délivrer des résolutions déclarant des « zones non habitables », indépendamment si la zone concernée est déjà habitée ou non. D'après la loi, aucune zone considérée comme à risque important ne devrait en effet être habitée.[1] En 2013, par exemple, le ministère de la Santé a délivré neuf déclarations de « non-habitabilité » dans l'Aire métropolitaine de San José. À ce sujet, dans son rapport sur l'état de la gestion de risque au Costa Rica, Brenes Maykall (2014) affirme que la plupart de ces déclarations ne sont pas respectées par les familles, qui attendent des avis favorables de la part des tribunaux afin d'obtenir la suspension de la déclaration, une indemnité, ou une solution de logement de la part du gouvernement. L'auteur poursuit dans sa réflexion : « *En définitive, les zones de risque imminent de différentes menaces d'origine naturelle ou socio naturelle sont en train de créer une nouvelle typologie de conflit entre la gestion et l'usage du territoire* » (Brenes Maykall, 2014, p. 24). La consolidation de la réglementation en matière de risque permet de pallier les lacunes des instruments de planification du territoire. Elle fournit un nouveau mécanisme pour limiter les constructions dans les zones considérées comme « à risque », ou de les déclarer « non habitables » là où le territoire aurait déjà un usage.

Ainsi, ce panorama des lois et règlements concernant l'aménagement du territoire et le problème des inondations à San José montre la complexité et la nature inopérante des instruments de planification existants à l'échelle métropolitaine, le manque de coordination institutionnelle et la multiplicité d'institutions et de législations existantes (Mora Ramírez, 2003, p. 143). En ce sens, il est possible de conclure avec Carvajal et Cullel (1987), qu'il existe un net problème méthodologique pour appréhender le phénomène métropolitain d'un point de vue institutionnel. Cette tendance n'est pas exclusive du Costa Rica, qui s'inscrit bien dans le contexte latino-américain (Dureau, Lulle, 1999a ; Hardy, 2005). Le problème des inondations constitue en ce sens l'expression d'un fait urbain qui n'est pas contenu par les outils de planification. La loi de gestion du risque de 2006 introduit des nouvelles perspectives d'action, mais elle se heurte aux besoins de logement des familles affectées, ouvrant la voie à d'autres formes de conflit d'usage du territoire. Ces constats à l'échelle de la Grande Aire métropolitaine (GAM) soulèvent plusieurs questionnements sur la façon dont les praticiens, confrontés aux problèmes des inondations au sein de la commune de San José, s'adaptent au cadre institutionnel en développant des outils d'identification ou de réduction du risque.

IV. Les praticiens face aux inondations à San José, entre contraintes et conflits d'échelle

Dans cette dernière partie du chapitre, il s'agit de revenir sur les pratiques des gestionnaires qui développent des outils pour réduire l'incidence du risque d'inondation à l'échelle communale. En effet, face aux vides institutionnels et l'impact limité des réglementations en développement urbain

[1] Ce type de déclaration de « non-habitabilité » peut être également prononcé par le ministère de la Santé (loi Générale de santé n°5394 art. 320) et l'*Institut National du logement et de l'urbanisme* (Loi n°2760 relative à l'éradication de *Tugurios* et de la défense de locataires, Chapitre 2, art. 4).

(Laganier, Scarwell, 2000), il est pertinent d'interroger la façon dont les gestionnaires construisent leurs outils pour *dire* le risque d'inondation et le limiter sur le terrain, d'autant qu'à San José il est devenu un problème collectivement formulé comme tel depuis la fin des années 1970. Comment les praticiens essayent-ils de faire respecter les zones de protection des cours d'eau définies depuis 1942 alors que le « plan régulateur des usages du sol » n'est validé que dans les années 1990 ? Comment gèrent-ils les changements introduits par la *Loi organique de l'environnement* de 1995 alors que San José se trouve actuellement au cœur d'une conurbation de près de 3 millions d'habitants ? Comment prévenir le risque d'inondation en sauvegardant les zones de protection des cours d'eau alors qu'elles ont été largement transformées au fil du 20ème siècle ?

Les professionnels qui valident ou conçoivent des mesures d'aménagement pour limiter les inondations à San José sont principalement des géographes et des ingénieurs relevant tant du niveau national que communal : la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE) produit des cartes de menace censées être prises en compte par la commune ; le ministère de l'Environnement doit examiner la prise en compte du risque de débordement dans les projets immobiliers lorsque leurs eaux pluviales sont déversées sur des cours d'eau du domaine public ; il veille également à ce que l'emprise au sol respecte les zones de protection sur chaque rive ; enfin, la Municipalité délivre les permis de construire. J'ai réalisé des entretiens avec ces différents acteurs[1] afin d'interroger leurs méthodologies pour *dire* et cartographier les zones inondables à San José. En effet, la production d'une carte est avant tout une opération de *mise en discours*, permettant de comprendre comment le risque est problématisé (Gilbert, 1994 ; November, 2016). Par ailleurs, il s'est agi d'interroger les étapes de validation des mesures de prévention dans le cadre d'un projet de construction à l'échelle d'un quartier après 1995. Les échanges avec les praticiens permettent d'attirer l'attention sur les tensions, les points de blocage dans cette procédure de validation entre échelle locale et nationale dans l'aménagement du territoire, entre enjeux de développement immobiliers et objectifs de conservation environnementale.

A. Usage du sol et cartes du risque : informer sans interdire

La méthodologie employée par les professionnels pour rendre compte du problème des inondations à San José et notamment de le cartographier dépend de l'échelle du territoire à prendre en compte. Lorsqu'il s'agit d'évoquer l'échelle de la commune, l'identification de zones en danger se fonde sur les courbes de niveau et sur la géomorphologie afin d'identifier les plaines inondables, et en déduire à partir de là les zones susceptibles d'être inondées. Cette méthode de type *qualitative* croise également des données historiques d'évènements, c'est-à-dire que les cartes peuvent faire l'objet de modifications à la suite d'inondations. Dans ce cas, nous trouvons principalement des géographes en charge de la fabrication des cartes dans les institutions. Les premières cartes de zones à risques au Costa Rica sont réalisées dans les années 1980-1990. Un entretien réalisé avec un représentant de la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence*, ainsi qu'avec des représentants du *Département d'Information cadastrale et géographique* de la municipalité de San José, nous a permis de restituer l'histoire de la cartographie du risque de la ville. Cette histoire est celle d'une traduction

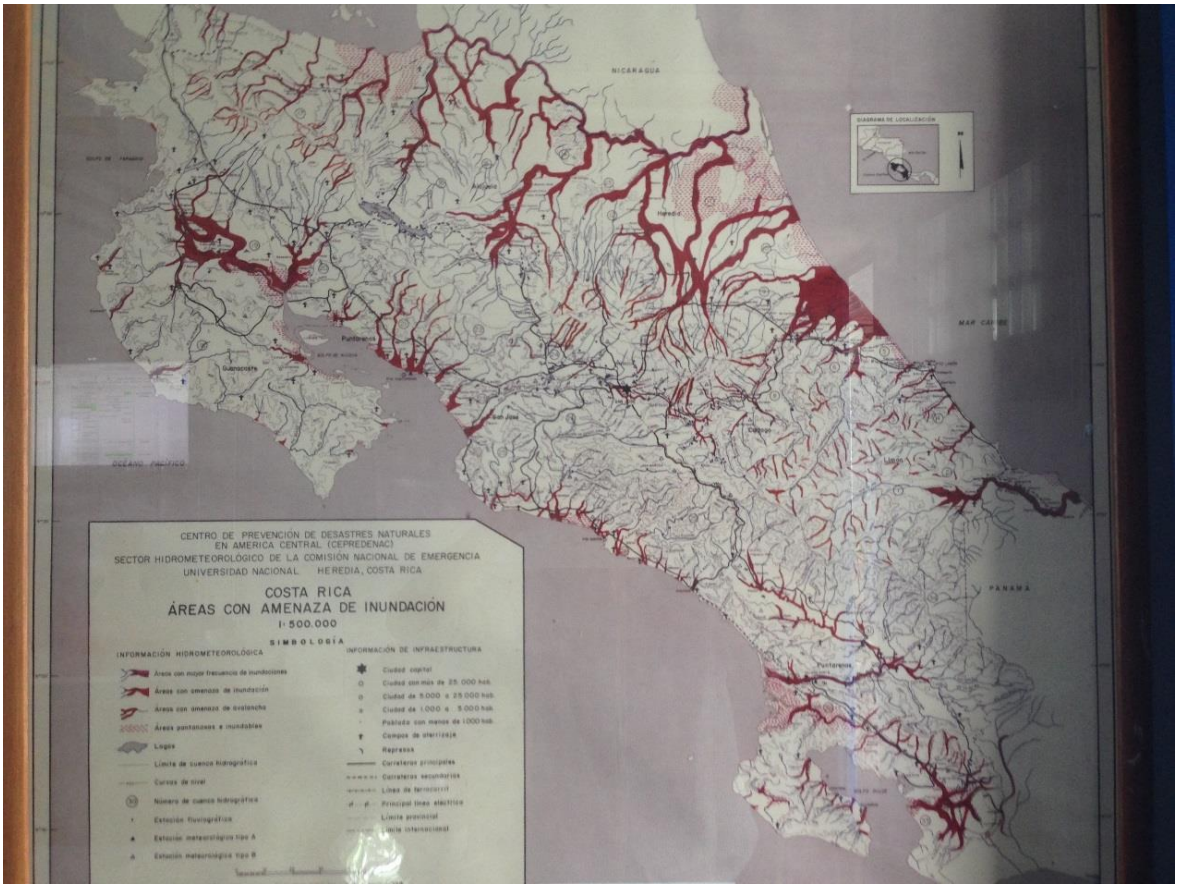
[1] Au total six entretiens. Soit un entretien individuel et un entretien collectif à la Mairie de San José ; un entretien individuel à la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE) ; un entretien collectif à la *direction des Eaux* ; et deux entretiens individuels avec des ingénieurs indépendants qui ont participé à des projets de construction incorporant des mesures de prévention de risque d'inondation. L'un d'entre eux a assuré tant des missions en indépendant qu'au service de l'État.

graphique du risque qui n'est jamais, même aujourd'hui, contraignante dans la mesure où l'identification de zones « inondables » ne se fait jamais pour interdire la construction ou déplacer des logements, à la différence de certains pays latino-américains tels que la Colombie où la législation contraignante à ce sujet est renforcée dès la fin des années 1980[1] (López-Peláez, González, 2008 ; Zeiderman, 2012). À San José, la carte est mobilisée pour informer sur les caractéristiques du terrain. Si celui-ci est à proximité d'un fleuve ou d'une zone à risque d'inondation, le gouvernement local demande au développeur davantage d'études techniques pour l'obtention du permis de construire.

Les premières cartes de zones d'inondations à l'échelle nationale sont réalisées à la fin des années 1980, et s'intéressent notamment aux zones rurales et littorales dans lesquelles les inondations prennent une ampleur beaucoup plus importante (Vahrson *et al*., 1990). Ces cartes sont réalisées au sein de l'Université Nationale et se caractérisent par une échelle large, à savoir de 1 : 500 000 ou de 1 : 100 000 (Vahrson *et al*., 1990). La carte n°11 ci-dessous constitue une reproduction de ces documents. Par la suite, l'institution responsable de réaliser ces cartes au niveau national et à l'échelle de chaque commune est la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE). Cependant, ces cartes se font à une échelle trop large au regard des besoins des permis de construire. Pour les fonctionnaires de la CNE, la logique était, et reste toujours, que les communes mobilisent chacune des cartes comme référence pour en réaliser une plus précise avec leurs propres moyens, avant de valider leur « plan régulateur ».

[1] Cela étant dit, si l'application de cette législation se fait de manière très restrictive dans un premier temps en Colombie, elle est assouplie par la suite, le besoin de logement social ne pouvant pas être satisfait par les opérations de démolition-relogement (López-Peláez, González, 2008).

Carte 11. Zones inondables au Costa Rica d'après le Rapport Vahrson *et al.* 1990



Source : Université Nationale du Costa Rica. De nombreuses cartes historiques de la CNE ayant été perdues, j'ai rencontré des difficultés pour trouver une version intégrale de cette carte. L'image reproduite est une photographie d'une version en grand format du document originel, affiché à l'Université Nationale. La photographie a été facilitée par un représentant du Service cartographique de la CNE.

Dans le cas de San José, la ville ne commence à générer ses propres cartes explicitant les zones à risques qu'à partir de 2010. La première carte du risque est réalisée par l'étude DRENACA, nous l'avons vu, mais elle couvre la zone métropolitaine de San José, soit un large périmètre[1]. Le même problème d'échelle existe avec les cartes réalisées plus tard par la CNE à destination de la Municipalité. Pourtant, la commune produit en 1995 des cartes dans l'objectif d'aménager le territoire et de contrôler l'usage du sol dans le cadre de son premier « plan régulateur » également appelé *Plan directeur Urbain de la ville*[2]. Mais ces cartes n'intègrent pas la question des risques au sens strict. Elles illustrent les zones de protection de la ressource hydrique, et non pas les zones d'exposition aux débordements (carte 12). Le responsable en cartographie de la ville indique en entretien que ces cartes ne fournissent d'ailleurs pas une traduction *à échelle* des dimensions des zones de protection :

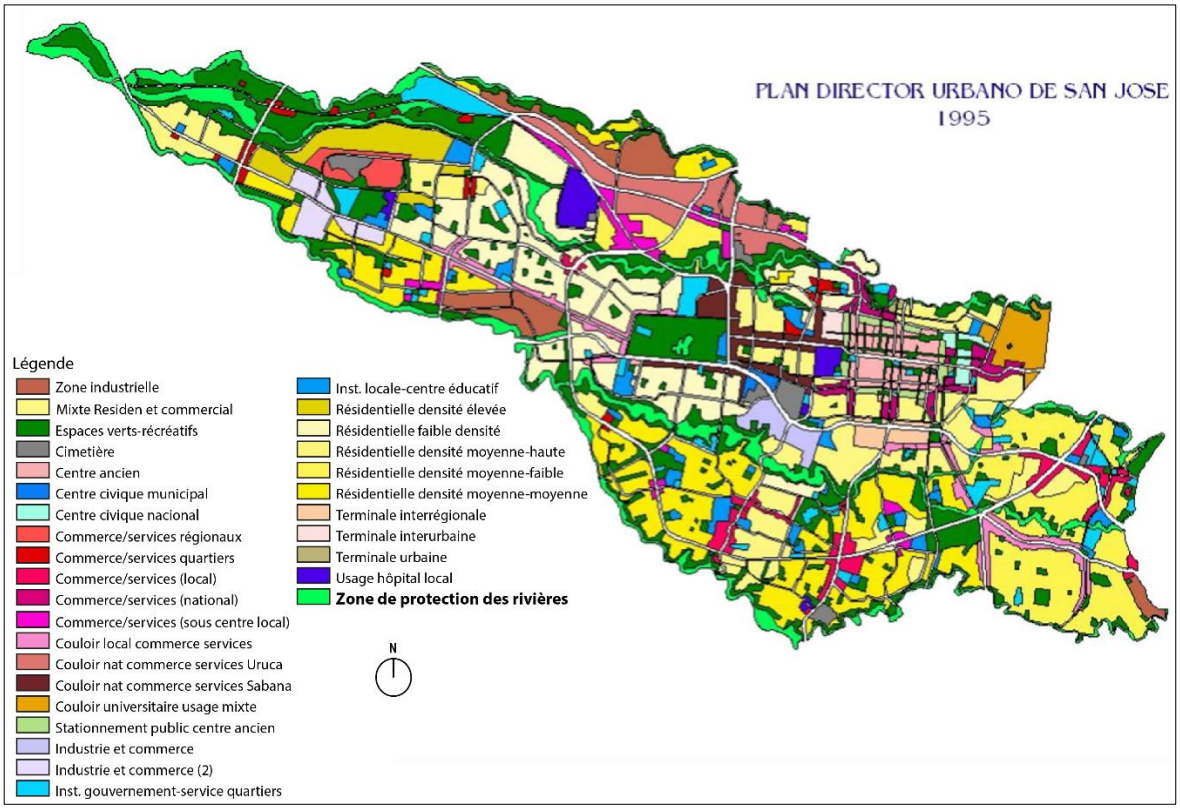
> Il y a ici [*sur la carte de 1995*] les zones de protection, certes, mais le critère quantitatif de l'article 33 de la loi de protection n'a pas été respecté, ce qui demande de laisser 10 mètres ou 50 mètres de protection en fonction du degré de la pente, pas vrai ? […] C'est-à-dire que si vous prenez un kutch[3] et

[1] Chapitre 3. III. B
[2] En espagnol : *Plan director Urbano*.
[3] Outil permettant de porter ou de lire une distance réelle à partir de sa représentation sur un document.

vous dites « j'ai envie de voir si les cinquante mètres de protection ont été respectés », il peut y avoir plus ou moins, parce que la carte est faite à partir de courbes de niveau.

Représentant du département d'Information cadastrale et géographique, municipalité de San José, entretien collectif, février 2017.

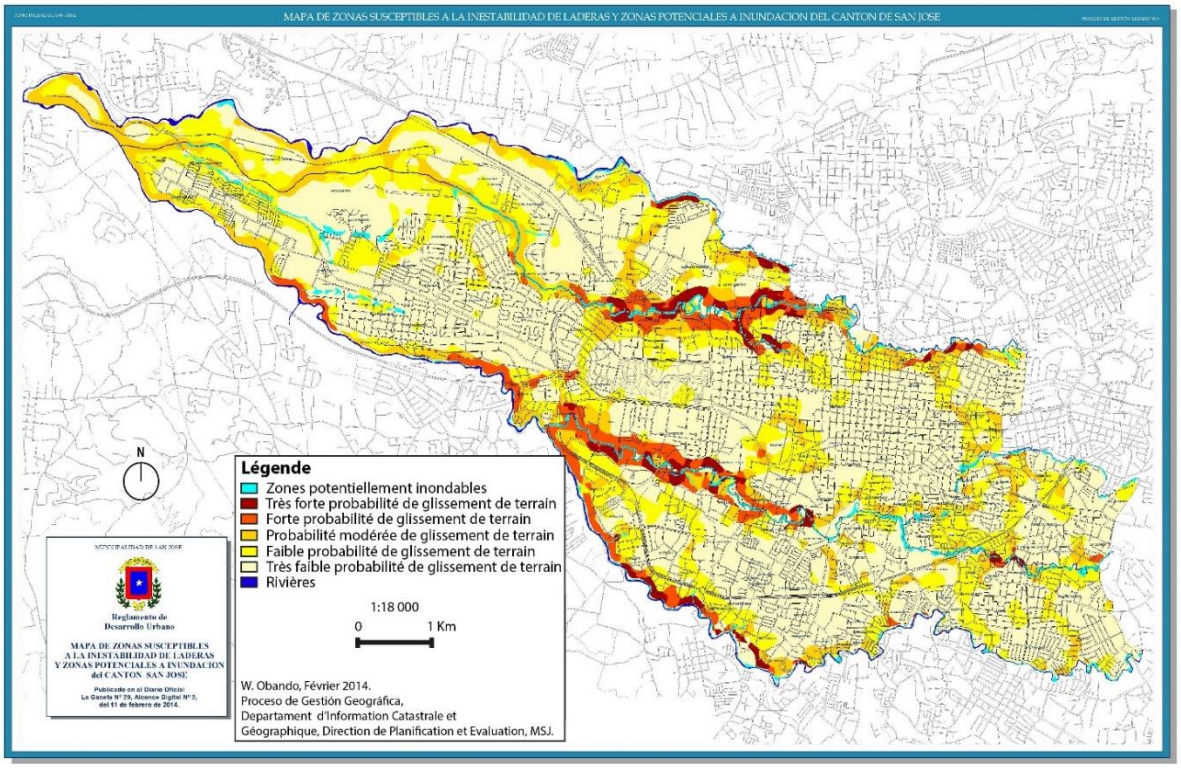
Carte 12. Usage du sol de San José, Plan Directeur Urbain de 1995



Source : Municipalité de San José. Il s'agit d'une reproduction. J'ai traduit la légende et rajouté l'orientation. Le document original ne disposait pas d'échelle. Il est possible de constater que les zones à risque ne sont pas indiquées. En revanche, la carte délimite les zones de protection des rivières, en vert clair.

En d'autres termes, il ne s'agit pas d'intégrer quantitativement les zones de protection, ni de rendre visibles les zones inondables par débordement des cours d'eau. La variable de la menace formulée comme telle n'est prise en compte qu'à partir de 2010 (puis dans l'actualisation de 2014 du « plan régulateur », voir carte n°13). Tout comme pour les cartes réalisées par la CNE, la méthode utilisée ici est de type qualitatif.

Carte 13. Zones susceptibles d'éboulement de terrains et d'inondation à San José



Source : Municipalité de San José, 2014. Il s'agit d'une reproduction. J'ai traduit la légende. Dans cette nouvelle représentation cartographique, les zones d'inondation sont marquées en bleu clair. Elles sont situées notamment le long des rivières de la commune.

La méthode probabiliste, qui croise des données statistiques de précipitation avec les variables du terrain pour arriver à une modélisation des cours d'eau n'a pas encore été utilisée dans la conception des instruments de planification à l'échelle de la commune. Elle a fait toutefois l'objet d'un projet pilote financé par la Banque Interaméricaine de Développement, notamment pour la rivière *Maria Aguilar*. Mais cette expérimentation est très récente. La première carte n'a été générée qu'en 2015-2016. La méthode probabiliste sera ainsi prise en compte pour la prochaine réforme du plan directeur urbain. À ce sujet, un des responsables de la cartographie de San José souligne la qualité des données disponibles aujourd'hui par rapport à 1995 :

> Lorsque nous parlons du premier plan régulateur de 1995, et bien tout ce type de reformes qui ont été réalisées au fil de temps, ce qu'elles ont fait c'est incorporer certains éléments […]. Donc il y a cinq ans nous avons incorporé l'élément de la menace […] et la prochaine fois on intégrera ces études [*probabilistiques*]. Donc avec chaque réforme, on intègre des éléments, mais disons que le premier plan régulateur n'intégrait pas beaucoup de choses.
>
> *Représentant du Département d'Information cadastrale et géographique, municipalité de San José, entretien collectif, février 2017.*

Parmi les limites que ces professionnels rencontraient avant 2010, l'obligation de publication du plan régulateur au Journal Officiel joue également un rôle. Durant plusieurs années, cette publication a été éditée en format papier et en noir et blanc, c'est-à-dire que pour les professionnels en charge de sa réalisation, la lisibilité de la carte était l'objectif principal. L'important était de transmettre une

information claire, ce qui pouvait se faire au détriment du détail. Cette limitation n'est plus d'actualité puisque la publication du Journal Officiel se fait désormais digitalement en format couleur. Mais cette contrainte, aussi banale qu'elle puisse paraître, a marqué la façon de *dire* le risque d'inondation et donc de le prendre en compte dans le plan régulateur :

> Par exemple, quand nous avons dû émettre les premiers plans régulateurs, qu'il fallait envoyer au Journal Officiel, c'était pour faire imprimer les cartes en noir et blanc, à cette échelle […] C'est-à-dire qu'un buffer de 10 mètres du fleuve, pour indiquer la zone de protection, ou même de cinquante mètres, à cette échelle, en noir et blanc, tu ne peux pas le déterminer. Donc c'est pour ça que je te dis qu'en réalité nous avons discriminé quoi mettre ou non pour des facteurs autres [*que la menace*], pas vrai ? Mais dans ce cas, nous générions ce genre d'informations plutôt pour nous, pour connaître nous ces zones, mais nous ne les publions pas.
>
> *Représentant du Département d'Information cadastrale et géographique, municipalité de San José, entretien collectif, février 2017.*

Par ailleurs, bien qu'à l'époque le risque ait été cartographié par les zones de protection, la carte n'interdit jamais la construction. Elle permet d'exiger aux aménageurs des études supplémentaires qui montrent que l'investissement fait sur le terrain permettra d'assurer la sécurité des résidents. Certes, le *Département d'information cadastral et géographique* fournit des documents à usage interne aux autres départements de la Municipalité, en fonction des besoins d'informations et des évènements (s'il y a des inondations importantes par exemple). Dans ce cas, le département génère des cartes plus détaillées. Mais lors de l'élaboration du « plan régulateur », principal instrument de planification, l'objectif est de donner un cadre général aux développeurs.

Ainsi la révision des différentes cartes d'usage du sol à San José montre que leur objectif n'est jamais de contrer l'expansion urbaine afin de prévenir les inondations. Même après l'identification graphique de la menace en 2010, les cartes restent plutôt une référence, un objet de médiation (November 2016). Le gouvernement local ne refuse jamais les permis de construire, mais s'en sert pour exiger davantage de précautions aux développeurs, en demandant davantage d'études techniques[1]. Il n'y a donc pas d'interdiction de construction pour risque d'inondation à l'échelle de la commune, bien que les cartes indiquent désormais des zones « potentiellement inondables ». Les modalités de construction des projets immobiliers développés à proximité dépendent notamment des études supplémentaires demandées par la commune, après consultation du plan régulateur.

B. Permis de construire et inondations : de la carte aux modèles probabilistes

Or, lors de ce changement d'échelle, du plan de la commune à l'échelle du projet de construction (îlot), la méthodologie employée pour mesurer le risque d'inondation change, ainsi que les professionnels qui entrent en jeu. Un autre département de la Municipalité entre en jeu et d'autres entités centrales ont leur validation à donner. En effet, lorsqu'il s'agit de rendre opérationnelles les cartes d'usage du sol pour l'obtention de permis de construire en zone « potentiellement inondable », la méthode quantitative, la modélisation, prend le dessus. Dans ce cas, les modélisations hydrologique et hydraulique d'un cours d'eau visent à calculer la probabilité d'occurrence des inondations futures, à partir d'un diagnostic des conditions de ruissellement actuelles et passées du bassin versant. Elles

[1] Cela étant, dans le cadre de notre travail de terrain, nous avons constaté qu'à la suite de grands évènements d'inondation dans les années 1970, des familles pauvres localisées près des fleuves ont été relogées ailleurs. Mais cela n'a pas empêché des nouvelles installations sur ces terrains. Ainsi, ce n'est pas tellement l'exposition au danger qui est déterminant, mais la qualité des infrastructures.

visent à prédire l'impact de l'opération immobilière sur la dynamique de ruissellement du bassin fluvial (Teng *et al*., 2017). Ce faisant, l'idée est d'orienter le dessin de l'opération, c'est-à-dire sa forme urbaine, afin qu'elle prenne en compte le risque d'inondation et qu'elle ne l'accentue pas. Pour l'élaboration et la validation de ces modèles nous trouvons principalement des ingénieurs, relevant de l'échelle locale et nationale. Comment s'effectue le dialogue entres échelles territoriales lors de la formulation de ces modèles ?

Nous l'avons vu, le Costa Rica dispose d'un cadre normatif qui régule la gestion des ressources hydriques, renforcé avec la loi pour l'environnement de 1995. Or, le renforcement de la norme environnementale au tournant du 21ème siècle se traduit par la production de conventions et d'expertises pour réguler les pratiques sociales (Mormont, 2013). Ainsi, bien que ce soit la Municipalité qui donne les permis de construire, puisqu'elle est responsable des projets menés sur son territoire, lorsque celui-ci implique un ouvrage sur un cours d'eau de domaine public (tels que la modification d'un lit de fleuve, la construction d'une digue, la construction d'un pont, le dragage, la modification des versants, les déversement des eaux pluviales…), la validation de la *direction des Eaux* (DA, de son nom en espagnol), rattachée au ministère de l'Environnement, constitue l'un des prérequis pour l'obtention de permis de construire. L'autorisation de cette *Direction* concerne toute opération impactant un cours d'eau du domaine public. La *Direction* doit s'assurer que le futur projet immobilier ne bouleversera pas les conditions d'écoulement de ce dernier. Sa validation n'est pas nécessaire lorsque le projet en question produit par exemple un déversement sur le réseau d'assainissement pluvial géré par la ville, la validation ne relève ici que du gouvernement local.

Pour obtenir la validation de la *direction des Eaux*, l'entreprise de développement immobilier doit ainsi présenter des études qui démontrent que le système hydrologique du cours d'eau ne sera pas altéré par l'ouvrage. Cette modélisation nécessite de collecter et de combiner une pluralité de données différentes d'une part pour calculer les débits du cours d'eau dans le temps ainsi que les périodes de retour d'un évènement[1] (modélisation hydrologique), et d'autre part, pour calculer la vitesse de ces débits en suivant les lois de la physique (modélisation hydraulique). Les ingénieurs doivent collecter ainsi des données météorologiques qui permettent de créer une carte des différentes zones de précipitation[2]. Ils associent également plusieurs données géomorphologiques et topographiques relatives à l'usage du sol pour évaluer le comportement du ruissellement dans le bassin. Si le bassin est très imperméabilisé, comme c'est le cas en milieu urbain, le ruissellement sera d'autant plus important, puisque le sol n'a pas des capacités d'absorption. Afin d'estimer la vitesse de saturation du lit du fleuve, ils estiment par ailleurs l'aire et le périmètre du bassin (et la relation entre ces deux données)[3], et le degré de déclinaison moyen du bassin, ou encore le temps de concentration[4]. L'ensemble de ces données sont mises en relation, souvent par le biais de logiciels, afin de comprendre l'impact d'une nouvelle construction sur le ruissellement et sur les débordements.

Le processus de validation de cette étude se compose de trois moments (schéma n°4). Premièrement, le développeur se présente à la Municipalité pour connaître les prérequis pour l'obtention des permis de construire. Lorsque son projet immobilier impacte un cours d'eau à domaine public (par exemple

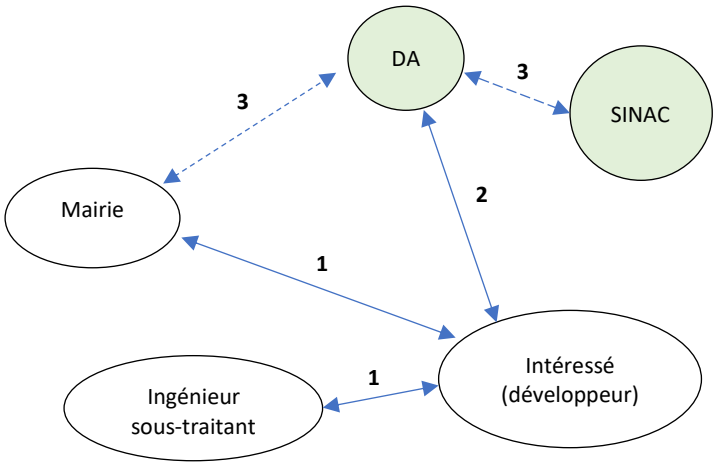
[1] Période de temps statistique entre deux événements de précipitation d'une même intensité. Elle permet d'estimer la probabilité d'occurrence d'une crue sur X année.
[2] Appelée carte d'isohyètes. Elle délimite des zones en fonction de la quantité de la précipitation tombée sur une période.
[3] L'idée est d'identifier la forme géométrique du bassin, partant du principe que le comportement du ruissellement ne sera pas le même selon sa taille et sa forme géométrique du bassin.
[4] Distance parcourue par une goutte d'eau pour arriver jusqu'au lit du fleuve.

pour déverser ses eaux pluviales), il doit embaucher un ingénieur hydrologue qui modélise le comportement du cours d'eau et les conséquences du projet immobilier sur l'écoulement dans le bassin. Dans son rapport, cet ingénieur sous-traitant propose des ouvrages à réaliser afin que le projet n'accentue pas le risque d'inondation à proximité. Deuxièmement, cette proposition fondée sur des calculs doit être validée par la *direction des Eaux* (DA) qui les vérifie d'un point de vue mathématique. Les ingénieurs de la *Direction* vérifient également la conformité de l'opération immobilière à la loi environnementale, et notamment la non-invasion des zones de protection des cours d'eau. En cas de doute sur l'invasion de ces zones, la DA peut demander un avis supplémentaire au *Système National des zones protégées*[1] (SINAC de son nom en espagnol). Troisièmement, l'ingénieur du département du réseau pluvial de la Municipalité en charge donne la dernière validation. Sans ces multiples validations, le gouvernement local ne peut pas donner suite à la demande des permis de construire[2].

Schéma 4. Les relations entre acteurs pour demander un permis d'intervention sur fleuve

Légende

DA :	Direction des Eaux
SINAC :	Système National des zones de Protection
→	Relations entre acteurs pour chaque demande
⇢	Relations qui peuvent survenir directement ou indirectement en fonction de la demande.



1) L'intéressé se présente à la Municipalité afin de connaître les différents prérequis pour obtenir les permis de construire. Parallèlement, et en ayant déjà une idée du projet, il commande une étude hydrologique à un ingénieur qui doit faire des recommandations pour la conception du projet.

2) L'étude hydrologique et hydraulique et les dessins du projet suivant ses recommandations sont présentés à la direction des Eaux*.*

3) La relation entre la direction des Eaux *(DA) et la Municipalité peut avoir lieu dans un troisième temps si la Mairie veut insister sur la DA pour délivrer le permis, ou si la DA demande au gouvernement local des informations supplémentaires. Cette relation peut se faire directement ou par le biais de l'intéressé. Par ailleurs, la DA peut demander des validations supplémentaires au Système National des Zones protégées, pour s'assurer que les zones de protection des cours d'eau sont respectées.*

Ainsi, comme dans le cas des risques de glissements de terrains analysés par Rochet (1998), l'intervention des experts, en l'occurrence les ingénieurs, dans les procédures des permis de construire

[1] Créé en 1998 par la loi de la biodiversité, n°7788.

[2] La validation de la part de la *direction des Eaux* n'est qu'une parmi d'autres validations nécessaires pour l'obtention du permis de construire. Elle constitue un prérequis pour avoir la viabilité environnementale du projet de la part du *secrétariat Technique Environnemental*, autre service du ministère de l'Environnement qui se prononce non pas uniquement sur le risque, mais plus largement sur les impacts sociaux et environnementaux des projets de construction. Sans cette validation du *secrétariat Technique*, le gouvernement local ne peut pas délivrer le permis de construire.

à San José renforce la mise en place d'actions de préventions, ici contre le risque d'inondation. Les ingénieurs des différentes échelles territoriales disposent par conséquent d'un rôle déterminant dans la conception d'un projet immobilier à proximité d'un cours d'eau. Leurs modèles probabilistes doivent permettre de pallier les imprécisions de la méthode qualitative et d'évaluer le risque à une échelle plus fine, en prenant en compte un plus grand nombre de paramètres physiques et météorologiques. Afin de s'assurer de leur validité, ces modèles sont examinés plusieurs fois, par des ingénieurs de l'échelle et locale et nationale, laissant espérer une forte fiabilité de l'analyse. Pourtant, la littérature sur le risque d'inondation souligne les différentes incertitudes liées à ces méthodes d'estimation alors même qu'elles nourrissent une illusion de maîtrise de l'aléa (Barroca, 2006).

C. Les zones d'ombres des études hydrologiques, lieux de négociation entre pairs

Afin de réaliser la modélisation hydraulique et hydrologique pour obtenir l'autorisation d'intervention sur le cours d'eau (tels que le déversement d'eaux pluviales), les ingénieurs en hydrologie ne disposent pas d'une méthodologie prédéfinie. S'il existe une norme au Costa Rica qui impose des études hydrologiques et hydrauliques pour obtenir des permis de construire à proximité d'un cours d'eau, il n'en existe pas pour définir les méthodes de calculs. Pour construire les modèles, les professionnels sont obligés de faire des choix et d'extrapoler les données qui sont à leur disposition, en provenance de différentes sources. L'examen se fait donc entre pairs, qui vérifient que la modélisation construite soit cohérente et mathématiquement fondée. Toutefois, ces choix méthodologiques soulèvent des questionnements sur le caractère limité des modèles probabilistes notamment pour traiter de la question du risque d'inondation en milieu urbain (Barroca *et al.*, 2015). Lors de mon travail de terrain, j'ai interrogé les méthodologies mises en place par les ingénieurs pour produire ces études. Leur réalisation est difficile dans la mesure où la collecte des données est toujours approximative.

Ces données ne sont pas toutes produites par les mêmes institutions, ni générées à la même échelle, ou à l'échelle pertinente pour le projet de construction. Deux exemples permettent d'éclairer cette difficulté méthodologique. Premièrement, prenons les données météorologiques. La localisation et densité des stations météorologiques de l'institut National de Météorologie permettent rarement de générer un modèle idéal de précipitation dans lequel figure les événements extrêmes et la précipitation moyenne : soit les stations se situent très loin du périmètre du bassin qui intéresse l'ingénieur, soit elles n'ont pas analysé la même période. En effet, elles n'ont pas toutes été construites au même moment. Deuxièmement, prenons l'exemple des cartes topographiques. Dans le cas des bassins urbains, les cours d'eau sont souvent des rivières mineures d'un bassin à périmètre réduit. Or, les cartes mises à disposition pour le public par l'Institut Géographique National ont une échelle de 1 : 50 000 ou de 1 : 10 000. Les plus utilisées sont les cartes de 1 : 50 000 parce qu'elles sont en accès libre, mais elles recouvrent un territoire trop large par rapport au bassin mineur. À ce sujet, un représentant de la *direction des Eaux* (DA) affirme :

> Parmi les éléments qui sont en accès libre, [*il y a*] cette cartographie de 1 :50 000, si vous voulez. Comme la plupart des sollicitations d'ouvrage sur lit sont des sections transversales dans des bassins urbains, qui sont des bassins très petits, on ne s'explique pas comment l'on va modéliser un bon dieu de bassin de 26 km², avec une [*carte à*] échelle de 1 : 50 000, et que tu as un quadrillage d'un kilomètre sur un km, […]. Parce que disons qu'à cette échelle-là, tu vas avoir des courbes de niveau sensiblement

> espacées, qui ne vont pas te permettre de distinguer quel sera le comportement d'écoulement, dans une distance très courte, en bassin aval.
>
> *Représentant de la DA, ministère de l'Environnement, entretien collectif, avril 2017.*

Ainsi, les ingénieurs en hydrologie se confrontent à des difficultés méthodologiques pour collecter des données, qui proviennent de différentes entités et qui n'ont pas toutes les mêmes conditions de fabrication, pour les mettre en relation afin de générer des modèles. Face à cette situation, un ingénieur et un géographe de la *Direction* décrivent les conditions difficiles dans lesquelles ils doivent évaluer les projets afin de garantir que les conditions naturelles des fleuves ne soient pas modifiées, ce qui attire l'attention sur les limites des modèles :

> Donc tout ça, tout cet enchevêtrement de conditions défavorables que vous avez au début, qu'est-ce que ça nous donne ? D'emblée, ça va vous générer une modélisation que n'est pas, à mon sens, suffisamment réelle pour traduire les conditions naturelles du bassin […] Cela étant dit, c'est ce qu'on a. C'est ce qu'on a pour travailler, et puis dans tous les cas c'est nécessaire ! […] C'est ce avec quoi on peut travailler, et c'est ce avec quoi l'intéressé travaille aussi, l'ingénieur qui est sur le terrain, l'entreprise sous-traitante qui est sur le terrain, et puis d'autres encore. C'est l'information qui est à disposition pour travailler.
>
> *Représentant de la DA, ministère de l'Environnement, entretien collectif, avril 2017.*

Les modèles générés, sur lesquels se fondent des mesures pour limiter les inondations, dépendent donc de multiples approximations. Par ailleurs, les programmes ou méthodes utilisés pour réaliser la modélisation[1] varient et parfois l'emploi de l'un suscite des débats au sein du corps des ingénieurs. Il se peut que les praticiens de la *Direction*, fondés sur leur expérience, leurs données et la littérature, ne valident pas la méthodologie employée par les demandeurs. Dans ce cas, ils prescrivent des corrections ou sollicitent des réunions avec ces derniers afin de discuter la méthodologie choisie :

> C'est en fonction de la méthodologie qui nous est présentée, en fonction de ça nous devons nous adapter. On nous a présenté la méthode rationnelle, la méthode MOSS, qui est encore différente […] Chaque méthode est valable, c'est-à-dire que c'est une question d'équation simple. Chaque équation que vous utilisez suppose de compter sur des variables qui te permettent de construire un modèle, qui finalement est une équation, d'entrées et de sorties […] Ici, les demandeurs présentent le modèle de leur choix, nous on évalue et on regarde la cohérence.
>
> *Représentant de la DA, ministère de l'Environnement, entretien collectif, avril 2017.*

Le modèle sur lequel repose la validation est donc issue d'un accord entre professionnels. Plus que des outils de prévention, les modèles constituent des objets de médiation (Hégron, Lévy, 2018), notamment entre acteurs intervenant à des échelles territoriales distinctes. Cette façon de faire qui surgit donc d'un entendement entre pairs, établit généralement des consensus, des normes *en pratique,* en absence de cadre juridique précis. Ces consensus visent à pallier l'inexactitude des données dans un contexte très urbanisé. À ce sujet, un ingénieur qui a travaillé en indépendant pendant nombre d'années avant de rejoindre les services de l'État affirme :

> Ce qu'on fait pour éviter que les choses se dégradent, c'est qu'on prend des marges de sécurité, [*appelés*] des facteurs de sécurité, notamment pour les ouvrages. En général, le facteur de sécurité est de [*envisager*] 25% plus de ce qu'il y a [*comme données*]. […] Qu'est-ce que tu fais pour essayer de réduire le problème ? Vous avez un bassin, un bassin dans lequel il y a 10 maisons de 100 m², ce qui donne 1000 m² d'aire au total. Et vous avez une population X […] et disons que la population a une

[1] Selon les ingénieurs, la formule de la méthode rationnelle serait privilégiée, d'autres préfèreront les programmes tels que IBER (software libre développé en Espagne) ou le logiciel HEC-HMS et HEC-RAS.

> croissance de 2% par an […]. Donc vous prenez la progression de l'aire proportionnellement à la progression de la population. […] Vous avez donc la couverture du terrain d'ici 20 ans.
>
> *C., ingénieur en hydrologie, entretien individuel, avril 2017.*

Ainsi, de nombreuses municipalités demandent d'appliquer des facteurs de sécurité aux intéressés, c'est-à-dire de prendre en compte la croissance démographique future, comme indiqué par la citation, ou de prendre en compte des périodes de retour de 25 à 50 ans. Cependant, lorsque le coût des ouvrages devient très élevé, ces précautions peuvent être revues à la baisse afin de rentrer dans les budgets d'un projet. En effet, parfois les facteurs de sécurité donnent des résultats susceptibles d'augmenter le coût des ouvrages, notamment en ingénierie hydraulique :

> Les normes en ingénierie vous les faites avec des facteurs de sécurité. Mais les facteurs de sécurité, vous savez, en ingénierie hydraulique, ne sont pas très appliqués, presque personne les met en œuvre. […] Par exemple, un facteur de sécurité ce qu'il fait c'est par exemple de dire : le sol doit avoir deux fois la capacité de supporter un bâtiment au-dessus. […] Ça c'est pour le sol, mais avec l'eau, c'est pas le cas. […] Il n'y en a pas, parce que tous les ouvrages en hydraulique sont très chers. […] Donc si vous faites les calculs et que les données sont très hautes, vous dites « c'est apocalyptique. Il faut l'enlever ». Donc, on gère l'information de façon à réduire les données, parce qu'avec des critères fondés, il est possible de modifier les données…
>
> *C., ingénieur en hydrologie, entretien individuel, avril 2017.*

La visée préventive des modèles dans un contexte métropolitain se heurte au caractère limité des budgets des projets. Par ailleurs, au-delà des difficultés méthodologiques liées à la construction des modèles, la mission de protection de l'environnement des professionnels du ministère de l'Environnement n'est pas évidente. Tel que montré dans les sections précédentes, la mise en application de la loi environnementale et des plans d'usage du sol ne s'est faite qu'à partir des années 1990. Les services du Ministère sont ainsi dans le devoir de préserver les régimes hydrologiques des cours d'eau déjà très altérés par l'urbanisation. Les responsables de la *direction des Eaux* sont par conséquent contraints de prendre comme référence les conditions d'écoulement actuelles, c'est-à-dire qu'ils doivent prendre des décisions en partant du principe que celles-ci sont les « conditions naturelles » des rivières :

> L'intervention des conditions naturelles des lits dans les zones urbaines, elle a pratiquement commencé depuis le début du 20ème siècle. Depuis le processus de peuplement des quartiers du Sud, du Centre de San José. Le processus de peuplement de ces zones implique déjà, depuis ce moment, une intervention, voire même une intervention agressive, de cette condition naturelle. Il faut le dire [..] et c'est ce que racontent les anciens, qu'ils allaient se baigner dans les rivières […] et aujourd'hui ce que tu peux trouver dedans c'est un saut plein de déchets [...] [*Nous partons*] de ce qui existe aujourd'hui. […] Je vais vous donner un exemple, figurez-vous que là en dessous du bâtiment de la Sécurité Sociale[1], une rivière passe […]. Si on appliquait la loi comme il faudrait le faire, il faudrait laisser 10 mètres de zone de protection de chaque côté de la rivière […] Personne va le faire, parce qu'il faudrait exproprier […] Sans parler de ce qui se passait avant la loi de 1942…
>
> *Représentant de la DA, ministère de l'Environnement, entretien, avril 2017.*

La citation rend compte de la difficulté rencontrée par les praticiens pour réduire les inondations à San José et défendre un certain équilibre écologique des cours d'eau alors que ces derniers ont été encastrés, pollués, parfois complètement recouverts pendant le processus d'étalement urbain. Durant des années, le réseau hydrologique n'a été pris en compte qu'à la marge.

[1] Bâtiment en plein cœur de la ville de San José sur un terrain autrefois traversé par le ruisseau *Las Arias* (pour la localisation de ce ruisseau voir carte 7, chapitre 3, I. D).

Ainsi, pour effectuer leurs modélisations, les professionnels en ingénierie collectent une série de données en provenance de diverses institutions. Dans le cas d'une nouvelle construction dans le bassin, ils réalisent leurs simulations afin de limiter les risques de débordements. Mais cette collecte de données est marquée par de nombreuses incertitudes liées aux conditions variables de leur production, ce qui montre les limites des modèles pour reproduire le réel. Malgré la promesse de précision et d'expertise de la méthode probabiliste, celle-ci n'est pas dépourvue de zones d'ombres, excluant toute maitrise absolue du risque d'inondation (Barroca, 2006). Une validation entre pairs se met en place, mais non sans conflit ou négociation concernant les facteurs de sécurité et les calculs réalisés. Le ministère de l'Environnement, par le biais de la *direction des Eaux* se trouve au cœur de ces discussions. La citation ci-dessus rappelle par ailleurs qu'au-delà de cet examen technique, ces fonctionnaires vérifient que l'opération immobilière respecte les zones de protection des cours d'eau. Avec le renforcement de la norme environnementale, la prise en compte du risque ne se résume pas à sa formulation probabiliste. Or, l'ensemble de ces validations allonge la procédure pour obtenir les permis de construire, générant des tensions supplémentaires entre échelles territoriales.

D. Quand les modèles se heurtent aux zones de protection

La validation de la *direction des Eaux* constitue une démarche administrative plus longue pour le développeur privé et pour le gouvernement local, d'autant que la vision du ministère de l'Environnement, dont l'objectif est la protection de la nature et des espèces, peut entrer en conflit avec celui de la Municipalité qui a d'autres priorités de développement du territoire et une autre vision du rôle des rivières de la commune. En entretien, le responsable de la section de *Construction et de maintenance du réseau pluvial* de la Municipalité souligne justement ce conflit de visions :

> Nous, nous sommes les responsables du réseau pluvial, mais nous n'avons pas d'ingérence sur les cours d'eau de domaine public. Donc c'est très intéressant : qu'est-ce qu'un réseau sans sa partie finale ? [*les cours d'eau étant l'exutoire final du réseau*] Par exemple, investir dans les rivières a été impossible pour nous, parce qu'il existe une loi complétement étatique, c'est-à-dire générique où, selon eux, la rivière *Ocloro* c'est la même chose que le fleuve *Tempisque*[1] […] c'est-à-dire qu'ils ne voient pas l'environnement comme une vision tangentielle de ce qui devrait être, sinon que l'environnement c'est d'emblée une maxime dans laquelle l'on retrouve tout. Donc cette vision environnementaliste, sans les critiquer non plus, et bien elle ne marche pas quand ce que tu as c'est une ville traversée par tout un tas de cours d'eau contaminés qu'il faut entretenir et donc travailler dans ce sens…
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San José, entretien individuel, avril 2017.*

Le problème surgit quand la *direction des Eaux* ne valide pas les recommandations proposées par l'ingénieur sous-traitant (au deuxième moment du processus présenté dans le schéma 4) soit sur des critères techniques, c'est-à-dire sur des erreurs dans la construction des modèles, soit sur des critères environnementaux. À ce sujet le responsable de la section de *Construction et de maintenance du réseau pluvial* poursuit :

> Une chose c'est que tu construises ici, en plein centre, où il n'y a que des rues et des tuyaux : là simplement c'est la Municipalité qui prend la décision […]. Nous pouvons dire « non, écoute, ce tuyau est trop chargé déjà, lors d'une petite averse de 10 minutes, il travaille à 100%, donc tu dois construire un réservoir de stockage dans ta propriété ». Mais quand tu construis près d'une rivière [*de domaine public*], là c'est une autre paire de manche : là tout le monde est concerné. Pas uniquement la Municipalité, mais également le Secrétariat Technique Environnemental, après si celui-ci ne peut pas

[1] Fleuve de grande envergure, à l'Ouest du pays, sur le littoral Pacifique.

> prendre la décision et décide d'être très précautionneux, il l'envoie au *Système National des zones protégées*. Ce dernier a une vision complètement environnementaliste extrême, donc sa seule préoccupation c'est les jaguars, les petits poissons, et les ratons-laveurs du coin, donc c'est une vision restrictive sans aucune remise en cause. Donc il y plein de projets qui, comme l'entité qui doit se prononcer c'est le ministère de l'environnement, […] ne peuvent pas se développer, ou prennent toute une vie…
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San José, entretien individuel, avril 2017.*

Comme l'indique cet extrait d'entretien et le précédent, des visions sur ce qu'est une « rivière urbaine » et son environnement se confrontent entre les entités centrales et la Mairie. Dans cette opposition, nous constatons le degré d'action limité de la Municipalité sur son territoire face aux réglementations centrales. Pour les agents municipaux, il est absurde d'avoir l'ambition de réduire les débordements, si le gouvernement local ne peut pas agir directement sur les cours d'eau du fait de sa valeur environnementale. Cette valeur est vécue localement comme une contrainte imposée par l'État. Pour le dire autrement, la norme de protection de l'environnement apparaît comme faisant obstacle aux possibilités ouvertes par la maitrise technique des ingénieurs. Le développement immobilier de la commune semble, dans ce panorama, restreint.

L'étude des outils développés par les gestionnaires pour *dire* le risque sur le terrain montre ainsi que sa prise en compte n'interdit jamais la construction. La carte d'usage des sols sert notamment de référence pour demander des études hydrologiques et hydrauliques aux développeurs. La méthode quantitative remplace l'approche qualitative pour estimer le risque lorsqu'il s'agit de changer d'échelle, de la commune à l'ilot. La modélisation laisse espérer une formulation plus fine du risque de débordement, mais elle se fonde sur des approximations. Aussi, les études présentées par les développeurs immobiliers sont vérifiées non seulement par les agents de la commune, mais également par ceux du ministère de l'Environnement, par le biais de la *direction des Eaux*. La validation des agents de l'État est en effet imposée dans les années 1990, mais leur mission de sauvegarde des régimes hydrologiques n'est pas simple dans l'espace métropolitain soumis à la pression urbanistique. Des tensions peuvent survenir dans ce contexte, entre des ingénieurs de l'échelle municipale et ceux relevant de l'échelle nationale, entre des objectifs de développement immobilier pour les premiers et des objectifs de conservation environnementale pour les seconds. Plus que des outils absolus de prévention du risque, les modèles constituent un moyen de négociation (Lévy, 2017 ; Hégron, Lévy, 2018) entre des acteurs qui n'ont pas la même vision du territoire potentiellement exposé aux inondations.

Conclusion du chapitre 3

Il s'est agi dans ce premier chapitre de préciser la question des inondations urbaines à San José. Inspirés des études sur les inondations urbaines dans le domaine de l'aménagement et de l'ingénierie, nous avons proposé ce panorama au regard du processus de développement urbain de la ville, de la progressive mise en discours collective sur les inondations, et des mesures d'aménagement mises en œuvre. La méthodologie choisie a ainsi croisé la littérature, un travail de terrain en archives et des entretiens. L'analyse a mis en avant l'ancienneté des inondations à San José, mais également leur caractère récurrent et dynamique. Le problème des inondations n'est certes pas nouveau, mais il se transforme avec la métropolisation de San José. La façon dont la ville s'est étendue, son système

d'assainissement défaillant, la déforestation, ainsi que la gestion des déchets jouent un rôle dans la façon dont le risque d'inondation se transforme.

Le chapitre montre par ailleurs la progressive mise en discours collective du problème, souvent banalisé, attribué aux caprices de la nature ou à l'occupation des couches populaires. L'analyse d'articles de presse montre qu'un discours critique du risque, le reliant au fait urbain et à la négligence des pouvoirs publics, ne se structure qu'à partir des années 1970, alors que l'espace métropolitain atteint sa troisième phase de consolidation.

Avec la recrudescence du risque, des outils pour essayer de le *dire* et de le *gérer* se développent, contribuant aussi à le façonner (Pigeon, 2010a ; 2012). Le chapitre permet dès lors non seulement de dresser un panorama général du processus d'inondation à San José, mais également de pointer l'évolution des techniques d'estimation du risque ainsi que leurs limites. Le rapport DRENACA commandé en 1977 est le premier à associer le développement urbain aux inondations. Il a engendré la production de cartes du risque, reposant sur les courbes de niveau, mais souvent à des échelles trop larges. Elles servent notamment de référence pour imposer des précautions supplémentaires aux développeurs. Après la loi sur l'environnement de 1995, les études hydrologiques et hydrauliques deviennent des prérequis pour l'obtention de tout permis de construire, mais les professionnels et gestionnaires en charge de mener et de valider ces études se trouvent face à des limitations d'ordre méthodologique et budgétaire. Ils se heurtent aux imprécisions des données et aux difficultés matérielles de réduire le risque dans un contexte métropolitain. Le chapitre montre ainsi que dans le cadre de ces bricolages et des procédures de validation mises en œuvre, les modèles et les cartes sont des objets de médiation entre des acteurs de niveaux d'intervention spatiale variés, ne partageant pas la même vision du territoire. Enfin, le chapitre a permis de montrer que l'expertise probabiliste doit également composer avec la valeur environnementale des zones de protection. Comme montré par ailleurs dans nombreux études sur le risque (Reghezza-Zitt, Sanseverino-Godfrin, 2012 ; Gralepois, Guevara, 2015), cette valeur imposée par l'État est vécue localement comme une entrave inadaptée au contexte métropolitain. Aux yeux des gestionnaires municipaux, le respect aux zones de protection constitue une contrainte moins « naturelle » que juridique, s'érigeant en obstacle aux possibilités de l'expertise technique et au développement territorial.

CHAPITRE 4. GÉRER LE RISQUE AU QUOTIDIEN : HABITANTS ET INONDATIONS DANS DEUX QUARTIERS DE SAN JOSÉ

Le troisième chapitre de la thèse a permis de relier les inondations urbaines à la métropolisation joséphienne et de mettre en évidence les mises en discours collectives du phénomène au cours du 20ème siècle. Ce deuxième chapitre se centre sur l'histoire des inondations à partir de deux études de cas, les quartiers *Barrio Luján* et *La Carpio.* D'une part, il s'agit de présenter en détail ces deux territoires, transformés par la dynamique de métropolisation de San José et affectés par des débordements. D'autre part, il s'agit de présenter la relation des résidents à ce phénomène, en étudiant leurs techniques profanes, leurs bricolages ou aménagements matériels (Duchêne, Morel Journel, 2000).

Cette analyse permet de plonger dans des périodes différentes de l'histoire de la ville de San José, *Barrio Luján* étant parmi les quartiers populaires les plus anciens de la ville et *La Carpio* étant un quartier issu d'une occupation de terrain public dans les années 1990, lorsque la métropole costaricienne est déjà consolidée. Cela étant dit, tous les deux s'inscrivent dans la longue histoire de l'accès au logement des classes populaires, voire dans l'histoire de l'exclusion à San José (Fernández García, Paniagua Arguedas, 2008 ; Sandoval García *et al*., 2010) dans laquelle les mobilisations des habitants sont centrales pour accéder aux *ressources urbaines,* entendues ici au sens de Michel et Ribardière (2017). La notion désigne non seulement les services (logements, activités) et infrastructures collectives offertes par la ville, mais également leur répartition, leur articulation, leurs conditions d'accès (Jaglin, 2005 ; Gonçalves, 2017 ; Michel, Ribardière, 2017 ; Bertrand, 2017 ; Jaglin *et al*., 2018). Nous interrogeons l'histoire de chaque quartier au regard des interactions entre deux acteurs collectifs, habitants et gestionnaires, empreintes de tensions et de compromis (Melé, 2013). Mais le travail de terrain a permis de collecter aussi des informations sur les principaux acteurs privés de chaque étude de cas.

Le chapitre est réalisé principalement à partir du travail d'entretiens et d'observations qui ont pris la forme de parcours commentés dans chaque quartier[1]. Ainsi, la première partie portera sur *Barrio Luján*, où j'ai réalisé dix-huit entretiens individuels et un entretien collectif. Ces entretiens ont porté à la fois sur la trajectoire de chacun des riverains, la raison de leur installation à *Barrio Luján* et leurs façons de gérer les inondations selon les époques, d'autant que le phénomène n'est pas nouveau dans cette zone de San José. J'ai également consulté les archives des procès-verbaux de l'association locale, laquelle existe depuis 1951 et se mobilise pour l'amélioration des conditions de vie des résidents.

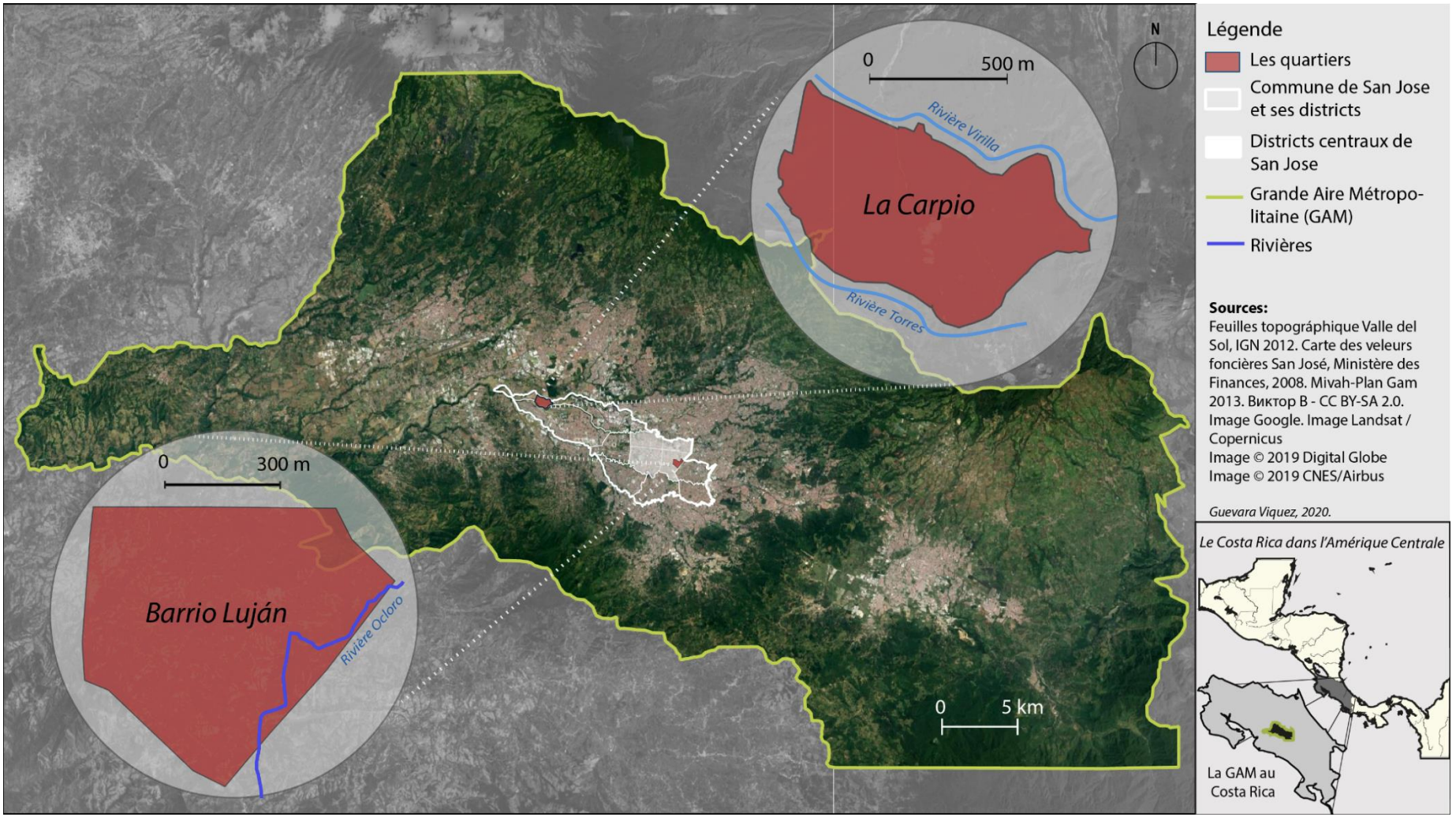
La deuxième partie sera consacrée à *La Carpio*, quartier informel le plus important de San José, où nous avons réalisé neuf entretiens individuels et un entretien collectif. Ces entretiens ont été réalisés auprès de personnes installées à différentes périodes du processus d'occupation de ce quartier de « marge » (Sierra, Tadie, 2008 ; Sierra, 2009) où une part important de la population vit en situation de pauvreté. L'objectif était de comprendre les trajectoires des habitants, puis de saisir la place du risque d'inondation dans leur quotidien. Enfin, tout comme pour *Barrio Luján*, nous mobiliserons des

[1] Voir Annexe 1 et chapitre 2, II. B.

données socio-démographiques du recensement 2011. La carte n°14 montre la localisation des deux quartiers au sein de la commune de San José[1].

[1] Plusieurs sous-parties de ce chapitre ont fait l'objet de deux publications (Guevara Viquez, 2018 ; Guevara Viquez, 2019).

Carte 14. Localisation de Barrio Luján et La Carpio au sein de la GAM



La commune de San José s'insère dans la Grande Aire Métropolitaine de San José (GAM). Elle est composée de onze districts. Le quartier Barrio Luján *se situe dans le district Catedral à l'Est de la commune.* La Carpio*, se situe dans le district Uruca, à l'Ouest.*

I. *Barrio Luján* et inondations : le risque dans un quartier intégré dans la métropole joséphienne

Lorsqu'il s'agit d'évoquer les territoires exposés au risque de catastrophe dans les pays en développement, la littérature évoque un certain profil de quartier (Metzger *et al*., 2010). L'on mentionne souvent les quartiers vernaculaires exclus des circuits formels de l'économie, ou bien « illégaux », « informels ». Pourtant *Barrio Luján*, dont les résidents sont fréquemment et de longue date impactés par les inondations de la rivière *Ocloro*, ne correspond pas à ces catégorisations. Il s'agit de présenter ici son histoire, des origines ouvrières aux intérêts immobiliers qui se renforcent actuellement. Comment ce quartier s'est transformé au cours du 20ème siècle ? De quelle façon est-il impacté par les inondations ? Quelles sont les stratégies mises en place par les habitants pour faire face à cette problématique ?

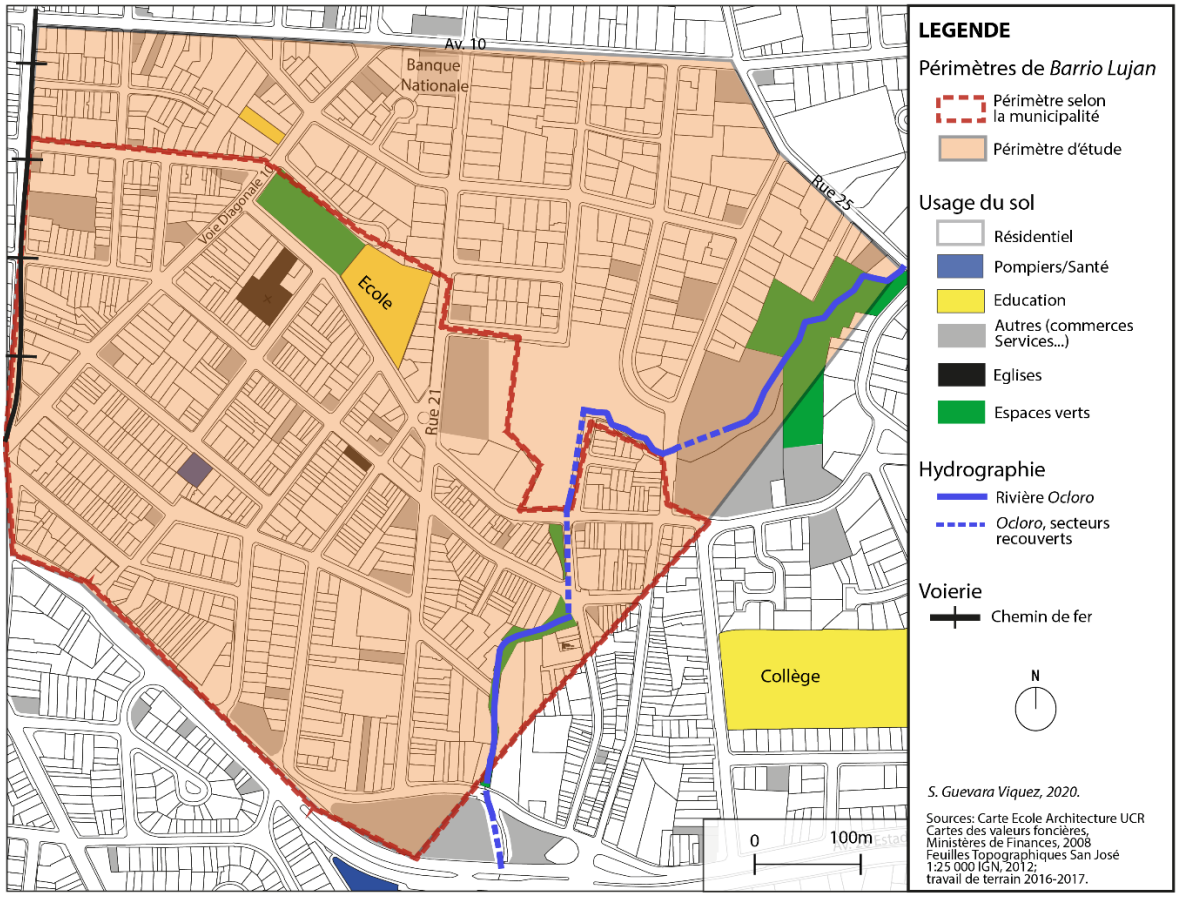
A. Un quartier aux origines populaires au cœur de San José

Majoritairement constitué de pâturages au début du 20ème siècle, *Barrio Luján* se développe dans les années 1920, puis se densifie après 1950. Il s'agit dans cette première sous-section de présenter le processus de peuplement du quartier.

1. Les origines d'un quartier ouvrier…

Pour définir le périmètre d'étude, j'ai tenu compte des pratiques et des représentations des habitants, dégagées dans les entretiens et les observations participantes. Ces derniers définissent les frontières spatiales au-delà des limites administratives définies par la Municipalité (carte n °15). Les délimitations des habitants reprennent des références historiques issues de l'histoire ouvrière du quartier.

Carte 15. Les différents périmètres de *Barrio Luján*



Les représentations des habitants relevées lors des entretiens tiennent compte des grandes infrastructures ou des grandes propriétés qui ont marqué l'histoire du quartier, bien que certaines n'existent plus. L'ancienne usine de production de tabac, sur la rue 25 (calle 25) constitue une première référence pour délimiter Barrio Luján *à l'Est ; le chemin de fer délimite le quartier à l'Ouest, le Centre de Santé* Carlos Durán*, au Sud ; et l'avenue 10 au Nord. Cette avenue est un axe de circulation important sur laquelle on trouve les bureaux de la Banque Nationale, point de référence dans les récits des* Lujanenses*. En face de cet emplacement, se situe l'ancienne demeure du grand propriétaire* Matute Gómez*, qui embaucha pour les travaux domestiques des résidents de* Barrio Luján*, dont les enfants rencontrés. Cette demeure, devenue restaurant et bar de nuit, constitue toujours une limite symbolique.*

Le quartier est localisé dans le district *Catedral*, lui-même issu de l'agrandissement de la ville de San José officialisé en 1868, période où ont été créés les quatre districts centraux de San José en relation à l'axe fixé par la rue et l'avenue centrales (Alvarez Masis *et al*. 2000 : 51)[1]. Son peuplement se développe sur des terrains consacrés au pâturage et à l'agriculture au début des années 1920, époque de transition vers une urbanisation de la société costaricienne. Les villes du pays, et notamment l'aire métropolitaine de San José, deviennent attractives par rapport aux périodes précédentes, où elles avaient connu une baisse de leur population (à l'exception du centre de San José). Il s'agit en effet d'une époque d'appropriation des terres agricoles par quelques grands propriétaires, poussant les petits paysans à migrer vers les villes, notamment vers la capitale (Mora Agüero, 1991 ; Gonzáles Salas, 1993). L'installation des populations se fait en partie par le don de terrains d'un propriétaire agricole

[1] À titre de rappel, le Costa Rica se divise en provinces, puis en cantons (territoire de la commune), puis en districts.

en 1892. Ces terrains sont considérés comme de mauvaise qualité car trop humides, contrairement à ceux localisés au Nord de la commune (Cerdas Albertazzi, 1994 ; Alvarez Masis *et al*., 2000 ; 2000). Une autre partie du territoire est achetée par un industriel, Wolf, qui la lotit pour y construire des logements exigus de mauvaise qualité et les mettre en vente à très bon marché, ce qui a pu générer des tensions avec la municipalité de San José (Malavassi Aguilar R. E., 2014). Le tableau n°2 présente l'évolution de la population dans les quatre districts centraux de San José de 1888 à 1940. On y voit qu'entre 1921 et 1940 le district *Catedral* double sa population. C'est notamment à cette époque que l'école de *Barrio Luján* est fondée[1] (Alvarez Masis *et al*., 2000).

Tableau 2. Population de la ville de San José entre 1888 et 1940

Année	Ville de San José	Carmen	Merced	Hospital	Catedral
1888	14 488	3 289	3 782	4 526	2 891
1907	26 682	5 375	6 310	8 834	6 163
1921	39 444	8 906	8 740	12 193	9 605
1940	68 465	13 170	11 783	23 809	19 738

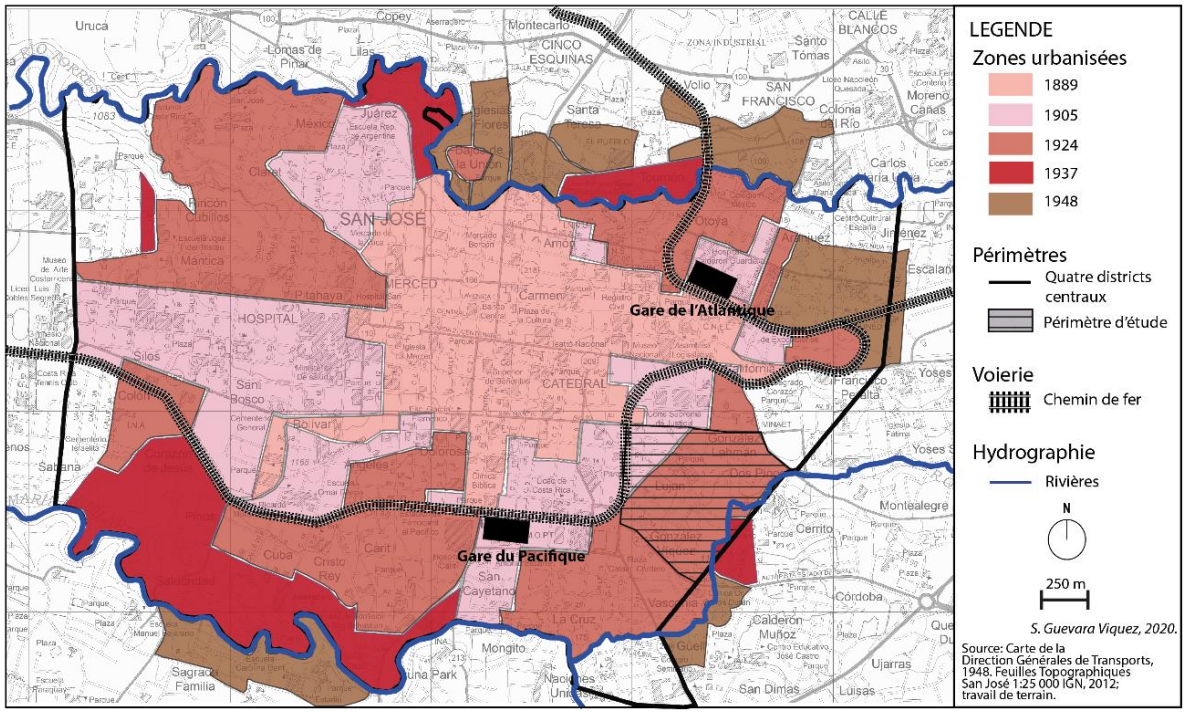
Source : Alvarez Masis et al. (2000 : 56). Le tableau comptabilise la population de la « ville », et non pas de la commune, seule la tache urbaine de San José, le continuum urbain, est prise en compte.

Selon Malavassi Aguilar, *Barrio Luján* fait partie des *Barrios del sur,* « Quartiers du Sud », expression utilisée pour se référer aux zones d'habitat populaire constituées au Sud de la capitale costaricienne au cours de la première moitié du 20ème siècle (Malavassi Aguilar R. E., 2014, p. 104)[2]. S'il est possible de trouver des populations ouvrières dans les quatre districts centraux durant cette période (Oliva Medina 2006), celles-ci se sont principalement installées au Sud[3], le district *Carmen*, au Nord-Est, se caractérisant par une proportion plus importante de population aisée (Cerdas Albertazzi, 1994, p. 106). Il s'agit de l'un des quartiers ouvriers les plus anciens de San José.

L'installation d'ouvriers et des artisans dans le quartier a été favorisée par le développement du chemin de fer vers le Sud de la capitale dans l'objectif de faciliter les exportations du café (carte n° 16). L'installation des gares et des chemins de fer à San José a permis en effet le transport de matériaux favorables à l'essor de l'industrie locale. Des scieries, des usines de production de cigarettes et des entreprises de floriculture voient le jour[4] (Alvarez Masis *et al*. 2000). Par ailleurs, à *Barrio Luján* plus particulièrement, une coopérative de produits laitiers, la *Dos Pinos*, s'y installe de 1951 aux années 2000.

[1] Ecole *República de Chile*. À ce sujet voir Alvarez Masis *et al.* (2000).
[2] L'expression « *Barrios del sur* » a été utilisée pour la première fois en 1938 dans le journal *Trabajo,* (Malavassi Aguilar R. E. 2014 : 104).
[3] Il est possible également de trouver des populations de classes populaires au Nord-Ouest de la capitale (Quesada Avendaño, 2011).
[4] L'entreprise de floriculture la *Mil Flor* illustre cette tendance, considérée comme la plus grande de San José à l'époque, installée dans le quartier de 1908 à 1940 (Alvarez Masis *et al.* 2000 : 67).

Carte 16. Etapes du développement urbain du centre urbain de San José



Barrio Luján se développe au cours des années 1920, à la suite de la construction du chemin de fer vers le Sud de San José, connectant la Gare de l'Atlantique, inaugurée en 1890 et la Gare du Pacifique, inaugurée en 1910.

Ainsi le quartier conserve encore aujourd'hui son architecture ouvrière, qui se caractérise par des maisons en bois à taille restreinte (figure 3), emblématiques d'une architecture modeste[1] du début du 20ème siècle (Malavassi Aguilar R. E., 2014 ; Malavassi Aguilar, 2015).

[1] Après le tremblement de terre de 1910, la Municipalité de San José promulgue un nouveau règlement de construction qui incite à l'utilisation du ciment et du bois pour la construction de maisons, au détriment du torchis.

Figure 3. L'architecture ouvrière à *Barrio Luján*

Photo 1. Deux maisons en bois, de taille réduite à *Barrio Luján*



Photo 2. Maison en bois à *Barrio Luján*



Photos : S. Guevara V., juillet 2016.

Cet héritage populaire est également présent dans les caractéristiques socio-professionnelles du quartier, toujours habité par une forte proportion d'artisans, d'ouvriers et de petits commerçants[1] dont le niveau général de qualification est intermédiaire (tableau 3).

Tableau 3. Profil de la population active de *Barrio Luján* par niveau de qualification[2]

Type de poste occupé	Niveau de qualification (Echelle de 1 à 4)	% de la population active
Cadres et directeurs exécutifs	4-3	2 %
Professionnels intellectuels qualifiés (professeurs, professions libérales)	4	26 %
Techniciens et professionnels intermédiaires	3	14 %
Professionnels faiblement qualifiés (postes d'appui administratif, commerçants, agriculteurs et ouvriers qualifiés, artisans mécaniciens)	2	48 %
Postes d'un niveau de qualification très faible (nettoyage, ouvriers non qualifiés, vendeurs ambulants)	1	10 %

Source : Institut National des statistiques et des recensements (INEC), recensement 2011. Ces données statistiques ont été collectées non pas à partir des limites formelles du quartier, mais à partir des délimitations définies par les pratiques des habitants (cf. carte n°15).

Ces caractéristiques socio-démographiques sont confirmées par les entretiens. Les résidents rencontrés, qu'ils soient arrivés avant 1950, héritant de leur terrain, ou après 1980, affirment s'être installés à *Barrio Luján* pour son accessibilité, c'est-à-dire pour les prix du terrain bon marché, et pour sa proximité au centre de San José. Toutefois, malgré son profil populaire, le quartier dispose d'une particularité par rapport à d'autres secteurs comparables dans d'autres villes du Sud. Contrairement à ce que l'on pourrait penser concernant les quartiers couramment affectés par les inondations dans les pays en développement (Metzger *et al*., 2010), tous les habitants de *Barrio Luján* ont des titres de propriété (ou sont locataires), c'est-à-dire qu'ils ne sont pas dans une situation de logement irrégulière. Par ailleurs, d'après le diagnostic de la municipalité de San José concernant le district de *Catedral*, dans lequel se trouve le *Barrio Luján*, l'indicateur national de développement social du quartier se situe à la position 66 sur 421[3] (MSJ, 2016a). Ceci étant dit, il convient également d'indiquer que les données statistiques collectées au sujet du logement dans le quartier montrent que près 50% des habitations sont en location, c'est-à-dire qu'une partie significative de propriétaires de terrains n'y habitent pas ou plus.

2. …qui devient attractif aux développeurs immobiliers

Or, tout comme les quartiers localisés dans les districts centraux de San José, *Barrio Luján* garde une localisation stratégique par rapport à l'hypercentre de San José, si bien qu'il fait partie aujourd'hui de la politique « Repeuplons San José » de la Municipalité, déclarée d'intérêt national par décret en

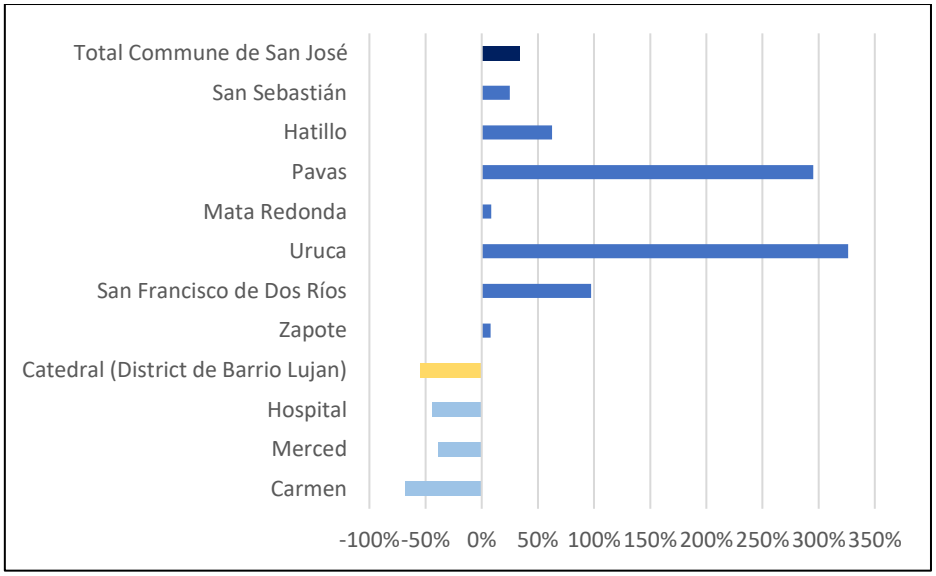
[1] Nous employons la définition proposée par l'historien (Oliva Medina 2006: 10) qui s'intéresse à la classe ouvrière urbaine et prend en compte non seulement les travailleurs ou journaliers des industries, mais également les petits artisans et commerçants.

[2] Les données générales jusqu'à l'échelle du district sont disponibles sur le site de l'*Institut national des statistiques et des recensement* (INEC), [en ligne] URL: http://www.inec.go.cr/. Les données relatives au profil socio-économique de *Barrio Luján* ont été consultées en février 2017.

[3] Indicateur développé par le ministère de la Planification du Costa Rica (MIDEPLAN) qui prend en compte des données économiques (par exemple si les logements ont accès aux services), d'éducation (portant sur les établissements scolaires du district), de participation électorale, de santé (qui porte sur la qualité de l'eau, sur le taux de mortalité, entre autres). En 2017, le MIDEPLAN place toujours le district dans le cinquième quintile, soit dans la part des districts ayant les meilleurs résultats (MIDEPLAN, 2017).

2004[1]. Celle-ci cherche à redensifier le centre de la capitale costaricienne, en attirant des classes moyennes hautes par la construction des tours d'appartements. L'objectif est d'inverser la tendance démographique des quatre districts centraux, qui ont souffert d'un départ des couches moyennes et aisées (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1983 ; 1987 ; Zuhra, 2017) depuis la fin des années 1960 (MSJ, 2014 ; 2017). Le diagramme ci-dessous illustre ce phénomène démographique entre 1973 et 2011.

Figure 4. Diagramme du taux de croissance de la population de San José par district entre 1973 et 2011



Sources : Institut National des statistiques et des recensements, Recensement des années 1973 et 2011.

San José connaît ainsi un phénomène de périurbanisation par une décroissance du centre au profit de la périphérie, entraînant un empiétement urbain sur les terres agricoles (Lévy, Dureau, 2002) et générant une spéculation immobilière dans un contexte de chute des prix du café (Hall, 1976 ; Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1983 ; 1987). La croissance rapide de certains districts périphériques de la commune s'explique par ailleurs par la politique publique en matière de logement social laquelle, incapable de répondre à une demande croissante, facilite l'installation informelle des couches populaires sur des terrains localisés loin du centre de San José, notamment dans les districts de *Hatillo*, *Pavas* et *Uruca* (Carvajal Alvarado, Vargas Cullel, 1983 ; Mora Ramírez, 2003). Nous reviendrons sur cette politique de logement social dans le cadre de la présentation de notre deuxième cas d'étude.

Les transformations sociales actuelles du quartier sont dès lors à interpréter au regard de ce processus démographique. Face à ce diagnostic, la municipalité de San José prévoit en effet la construction de 36 projets immobiliers, notamment de tours d'appartements qui bénéficient d'avantages fiscaux lorsqu'ils sont localisés dans les quatre districts centraux. La stratégie de la Mairie est de garantir des conditions optimales pour que le secteur privé puisse prendre en charge ces projets :

> Le développement du repeuplement dépend, dans une grande mesure, de la vision du secteur privé et de ses différents acteurs : propriétaires, investisseurs, développeurs, et clients finaux. […]. Le public de cette proposition sont des ménages actifs avec des revenus moyens, qui peuvent assumer un crédit bancaire pour financer leur solution de logement en vertical, au sein des projets que le secteur privé réalise dans le centre. En aucun cas la municipalité de San José a prévu de répondre aux besoins en

[1] Décret No. 31730-MIDEPLAN-MIVAH, 3 février 2004.

> logement des couches à bas revenus, dans la mesure où l'État central dispose déjà du système national pour le logement[1] [*pour prendre en charge ces populations*].
>
> *Site internet de la municipalité de San José[2].*

Cette volonté de redensifier s'inscrit également dans le cadre d'un deuxième projet nommé « ville-gouvernement », *Ciudad Gobierno*. Porté par la Municipalité, et soutenu par la Banque Mondiale, ce dernier a un périmètre plus réduit. Ce projet, tout comme celui de « Repeuplons San José », illustrent la circulation internationale des modèles en urbanisme (Bourdin, Idt, 2016 ; Scarwell, Leducq, 2018) pour prôner en l'occurrence une ville compacte, intelligente et durable. L'objectif de *Ciudad Gobierno* est en effet de reconvertir plusieurs terrains de l'hypercentre de San José, appartenant à l'État, pour regrouper les institutions publiques suivant un dessin d'édification « intelligent », « intégrant le concept de soutenabilité et d'efficience énergétique » (MSJ, 2016b, p. 243), entre autres. Les îlots concernés sont situés entre la Gare du Pacifique et la limite Ouest de *Barrio Luján* (carte 16). Plusieurs modifications du plan d'usage du sol se font aujourd'hui au bénéfice de ce projet afin de faciliter la construction en vertical et d'élargir les zones d'usage du sol de type « mixte »[3]. J'ai participé à plusieurs réunions de concertation de ce projet[4]. L'ensemble des quartiers dont la vie sera impactée sont en effet les quartiers du Sud, du même profil socio-économique que *Barrio Luján*.

Ainsi, parmi les trente-six projets d'habitation envisagés par le gouvernement local, vingt-et-un sont prévus dans les districts centraux, quatre à *Catedral*, dont un dans la zone d'étude[5]. Actuellement, le paysage de *Barrio Luján* est donc transformé. La figure n°5 montre la démolition de l'épicerie *Doña María*, présente dans le quartier depuis 1954[6], pour y construire un parking. Lorsque je l'ai rencontrée en août 2016, la propriétaire de l'épicerie indique que la construction du parking était certainement en lien avec les futures tours d'appartements qui allaient être construites à quelques centaines de mètres de son commerce. À ses yeux, le propriétaire du terrain devait certainement prévoir une demande d'emplacements de parking. « *C'est normal*, nous dit-elle, *les choses doivent changer, le quartier ne peut pas rester tel quel* ». Cependant, la fermeture du local survient plus rapidement qu'elle me l'a annoncée. Lors de notre premier rendez-vous, la commerçante affirme que l'épicerie resterait ouverte jusqu'à fin 2016[7], mais la déclaration de fermeture du ministère de la Santé tombe à peine trois jours après l'entretien. Le local est fermé par manque de permis en gestion d'aliments. Quand j'ai l'occasion d'échanger avec elle à nouveau, elle affirme, sur un ton ironique, que bien qu'elle ne soit pas allée vérifier, elle devine qui a déposé la demande, certainement le propriétaire qui voulait récupérer rapidement son terrain : « *À mon âge, je n'ai pas besoin d'aller vérifier, je sais qui a déposé la demande. Il est avocat, il connaît très bien le jeu* »[8].

[1] En espagnol : "*Sistema Nacional para la Vivienda*".
[2] Site internet de la Municipalité de San José, « Información ciudadana, Repoblamiento de San José » : https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SitePages/repoblamiento.aspx [consulté le 5 juin 2017].
[3] Afin qu'elles puissent accueillir des activités commerciales ou industrielles d'envergure.
[4] Audience publique pour la modification du *Plan d'usage des sols* dans la zone de Plaza Gonzales Viquez, pour le développement de *Ciudad Gobierno*, organisée le 22 octobre 2016 au siège de la Municipalité de San José. Et ateliers participatifs « Veux-tu construire ton quartier ? » du 7 et 8 février 2017 à l'Université du Costa Rica, et du 14 et 16 février 2017 à *Plaza Gonzales Viquez* et à *San Cayetano*, San José.
[5] Office GGM-542-2016 du 11 août 2016, Municipalité de San José, archives du CCE de *Barrio Luján*.
[6] Selon les informations que nous avons pu collecter auprès de la propriétaire du commerce (Entretien du 24/08/2016 et du 4/01/2018).
[7] Entretien individuel, août 2016.
[8] Carnet de bord, janvier 2019.

Figure 5. La démolition de l'épicerie « Doña María »

Photo 1. Façade Sud de l'épicerie



La photo a été prise le 26 juillet 2016. Elle montre l'épicerie ouverte.

Figure 5. La démolition de l'épicerie « Doña María »

Photo 2. Façades Sud et Est de l'épicerie fermée



La photo a été prise le 27 août 2016. Elle montre l'épicerie fermée par le ministère de la Santé.

Photo 3. Porte façade Sud-Est de l'épicerie fermée.



La photo a été prise le 27 août 2016. Elle montre l'avis de passage du ministère de la Santé. On y lit « Fermé ».

Figure 5. La démolition de l'épicerie « Doña María »

Photo 4. Ancien emplacement de l'épicerie (façade Est)



La photo a été prise le 16 décembre 2016. Elle montre l'ancien emplacement de l'épicerie qui a été démolie.

Photo 5. Ancien emplacement de l'épicerie (façade sud)



La photo a été prise le 04 janvier 2019. L'épicerie est devenue un parking.

Figure 5. La démolition de l'épicerie « Doña María »

Photo 6. Ancien emplacement de l'épicerie (façade Est).



La photo a été prise le 04 janvier 2019. L'épicerie est devenue un parking.

Photos : S. Guevara V.

Ainsi, *Barrio Luján* fait partie des quartier ouvriers les plus anciens de San José. S'il garde encore de traces de ses origines populaires, il est actuellement très attractif pour les investisseurs immobiliers et s'inscrit dans la politique de densification de la Municipalité. Après avoir connu un phénomène d'abandon des classes aisées entre 1970 et 2011, sa proximité au centre ancien de San José et son accès aux services le placent désormais au cœur des projets territoriaux de la commune.

B. Les tensions et compromis qui consolident *Barrio Luján*

Or, l'amélioration des conditions de vie des habitants de San José ne s'est pas réalisée de manière homogène au cours du 20ème siècle. Nous avons montré dans le premier chapitre de la thèse que les quartiers aisés ont bénéficié de l'accès aux services urbains bien avant les secteurs populaires localisés au Sud de la capitale (Quesada Avendaño, 2011). Dans ces derniers, les mobilisations des résidents ont joué ainsi un rôle central. C'est le cas à *Barrio Luján* où l'association de quartier a été très active dans le développement urbain. Elle se fait porte-parole des revendications des *Lujanenses* auprès du gouvernement local et du principal acteur privé, la coopérative *Dos Pinos*. Il s'agit dans cette sous-partie d'interroger la manière dont les conflits, mais aussi les compromis, entre ces acteurs ont façonné le quartier.

1. Un quartier mobilisé auprès des instances publiques, le rôle de l'Association « Junta Progresista »

L'histoire de *Barrio Luján* s'inscrit en effet dans celle des mouvements associatifs qui se mobilisent pour améliorer les conditions de vie des habitants, notamment les *Juntas progresistas*, que je traduis en français « associations progressistes » (Cerdas Albertazzi, 1994 ; 1995). Ces organisations naissent dans un contexte de densification des quartiers urbains marginaux. Les conditions de vie y sont insalubres et affectent notamment une classe ouvrière et d'artisans de plus en plus présente (Elizondo Calderón, 1998), alors que les idées d'une équité sociale portées par le catholicisme de gauche se diffusent (Mora Agüero, 1991). Reconnues par l'État, ces organisations se mobilisent pour le développement de leurs quartiers respectifs dans la première moitié du 20ème siècle, notamment pour avoir accès à l'éclairage public, pour l'installation de branchements aux canalisations et aux égouts ou la réparation des rues, entre autres (Mora Agüero, 1991). *Barrio Luján* dispose d'une *association progressiste* depuis les années 1920, officialisée en 1951.

Mora Agüero (1991) montre comment cette association de *Barrio Luján* a assuré un leadership dans le réseau associatif de la capitale et s'est mobilisée par exemple contre la hausse des tarifs d'électricité dans les années 1950, en diffusant des communiqués et appelant à des manifestations. Alvarenga Venutolo (2005 : 13) montre également comment elle s'est mobilisée, avec le soutien des associations progressistes du pays, pour l'installation du réseau d'assainissement à *Barrio Luján* et pour le recouvrement de la rivière *Ocloro*, devenue une problématique sanitaire. Dans un communiqué publié dans le journal politique *Adelante* le 17 mars 1957, l'association présente la rivière comme étant très polluée par les industries et dégageant des odeurs nauséabondes. Elle fait également un appel aux résidents pour construire eux-mêmes un parc public sans l'aide de la Municipalité (Alvarenga Venutolo 2005 : 16).

Dans le cadre du travail de terrain, j'ai pu consulter les archives des procès-verbaux des réunions de cette association, disponibles dans son siège à *Barrio Luján*, ce qui m'a permis de mieux comprendre

son travail, notamment de 1989 à 1998[1]. Durant cette période elle parvient à obtenir par exemple l'édification d'une salle polyvalente, son siège actuel ; elle agit pour la construction d'un parc pour enfants, ainsi que pour l'amélioration de la signalisation routière et la mise en place d'une ligne de bus, entre autres. Sa mobilisation a également concerné le problème des inondations dans le quartier. Elle joue un rôle d'intermédiaire entre la Municipalité et d'autres acteurs clés du quartier (privés ou institutionnels)[2]. L'association a même été porteuse d'un projet de relogement dans les années 1990.

Or, si beaucoup d'habitants reconnaissent son travail historique, ils soulignent le manque de mobilisation actuelle de l'organisation, devenue à leurs yeux un tremplin pour des personnalités locales : « *…après les années 1980, vers les années 1990, ceux qui faisaient partie du bureau, s'en servaient uniquement comme tremplin pour avoir un poste dans le conseil municipal, pour se faire connaître* »[3]. Un ancien membre du bureau affirme : *« Ce qui se passe c'est que l'association actuelle n'a pas le même esprit d'avant […] de lutte… »*[4]. En définitive l'association semble avoir perdu l'aura d'autrefois. Aujourd'hui sa fonction principale réside dans la gestion de la salle polyvalente[5].

2. L'entreprise Dos Pinos, partenaire privé ambivalent

L'un des acteurs privés le plus importants de *Barrio Luján* est la coopérative de produits laitiers *Dos Pinos* qui naît en 1947[6]. Certes, il existe d'autres acteurs privés dans le quartier, évoqués par les entretiens, dont des ateliers de menuiserie, un atelier de couture, un atelier de fabrication de pneus. Toutefois, par le flux des travailleurs qu'elle attire, ainsi que par son emprise spatiale et temporelle, la *Dos Pinos* demeure le principal acteur privé de la deuxième moitié du 20ème siècle à *Barrio Luján*.

Cette entreprise est présente dans le quartier entre 1951 et 2000, date à laquelle elle déplace la plupart de ses activités à l'extérieur de San José. Il s'agit d'une coopérative qui a acquis une envergure nationale et pourvoyeuse d'emplois aux habitants de *Barrio Luján* pendant cinquante ans. Indirectement les flux de main d'œuvre font également vivre les petits commerces de proximité[7] (Madrigal Córdoba, 2008). Elle s'est étendue sur un terrain adjacent à la rivière *Ocloro,* qui a été canalisée avec cette expansion[8]. Un entretien réalisé avec Beatriz, 71 ans, qui a toujours habité le quartier, rend compte de ce processus :

> …D'abord il y avait la *Dos Pinos*, mais pas de ce côté, plutôt sur la rue 21 […] il n'y avait qu'un bâtiment […] et c'était petit, du temps des bouteilles de lait en verre […] Mais après ils ont commencé à croître, ils faisaient du beurre, et de la crème, et à partir de là, ils ont commencé à acheter tous les terrains. Ils ont commencé à acheter aux gens, et c'est devenu un monstre dans le quartier […] Pourquoi ? Parce

[1] Les archives étaient incomplètes. J'ai pu consulter les Livres des procès-verbaux des réunions du 11/07/1989 au 27/10/1992 et du 20/02/1993 au 30/03/1998, *Junta Progresista* de *Barrio Luján*.

[2] Par exemple par le biais des dits « plans coopératifs », qui mettent en relation le gouvernement local et des entreprises privées dans le cadre de projets collectifs.

[3] Victor, entretien individuel, août 2016.

[4] Pedro, entretien individuel, août 2016.

[5] Si cette perte en force du mouvement peut être reliée à la perte d'influence des *Associations progressistes* partout dans le pays, dans un contexte où l'État décide de promouvoir davantage les structures des *Asociaciones de Desarrollo*, des « Associations de Développement local », dans les années 1980, celle de *Barrio Lujan* ne disparaît pas, contrairement à ce qui se produit dans d'autres quartiers. Elle continue pendant les années 1990 à exercer des pressions politiques pour le progrès du quartier, comme nous l'avons montré à partir des archives des procès-verbaux de l'organisation. Elle est l'une des rares *Associations Progressistes* à rester actuellement en fonction. En effet, à partir des années 1980 et 1990 l'État favorise la création d'autres structures locales (Mora Agüero, 1991 ; Alvarenga Venutolo, 2005).

[6] Dos Pinos, Resena historica, Disponible sur : http://www.dospinos.com/userfiles/file/pdf/backup_RESENA_HISTORICA_PDF.pdf [consulté en décembre 2018].

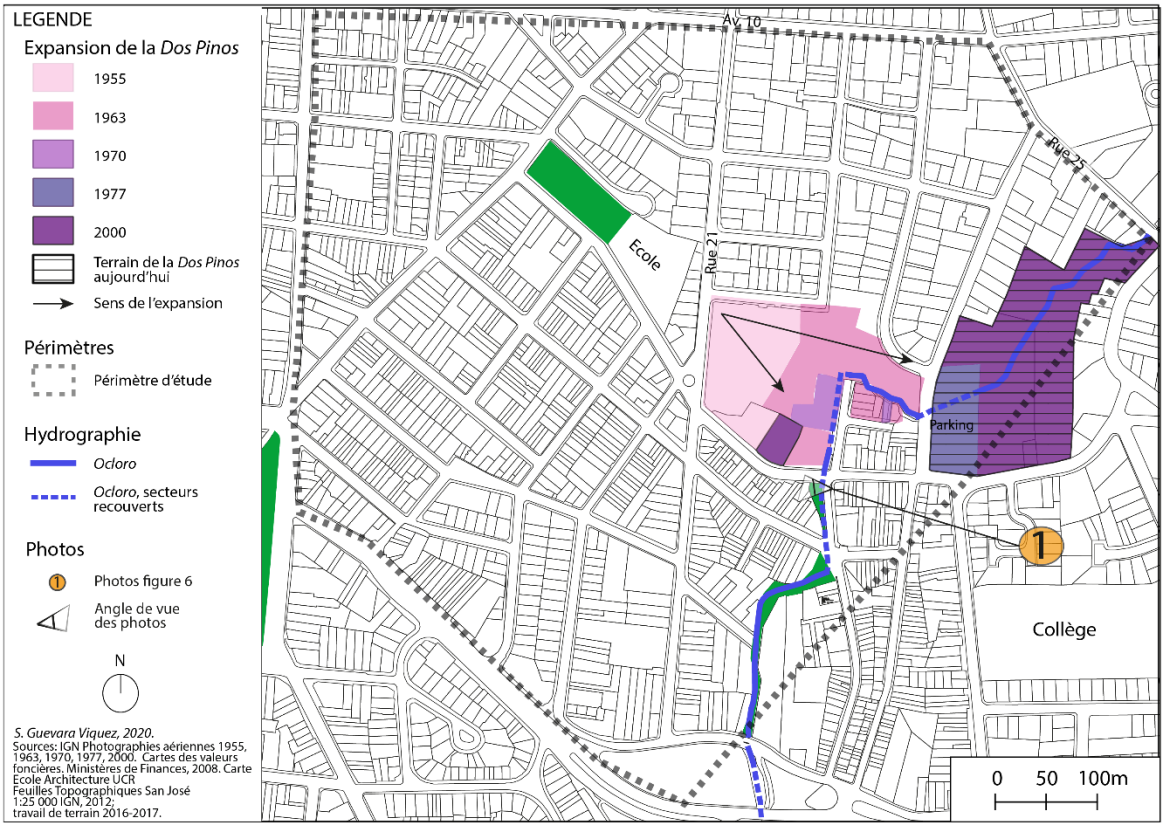
[7] L'entreprise fonctionnait en 3/8 (matin, après-midi et soir).

[8] Selon les informations collectées en entretien par les habitants, et selon l'analyse des photographies aériennes.

> que dès qu'ils voyaient un terrain, ils l'achetaient : pour faire donc des bureaux, des maisons pour leurs employés, et puis aussi ils agrandissaient leur édification en fonction des nouveaux traitements et dérivations du lait…
>
> *Beatriz, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

La carte n°17 montre cette expansion vers l'Est de l'entreprise sur le terrain adjacent à la rivière *Ocloro* et les locaux qu'elle conserve aujourd'hui dans le quartier.

Carte 17. Expansion de la *Dos Pinos* à *Barrio Luján*



La carte a été réalisée à partir des photographies aériennes des années 1955, 1963, 1970, 1977, 2000. Ainsi il s'agit d'un travail qualitatif qui repose sur l'interprétation de ces documents. Elle montre que pendant cinquante ans l'entreprise Dos Pinos *acquiert des nouveaux terrains à* Barrio Luján*. Son expansion se fait vers l'Est. La carte montre son emprise foncière, significative à l'échelle du quartier en 2000.*

Pendant les cinquante ans de sa présence à *Barrio Luján*, l'entreprise appuie, en sollicitant l'*Association progressiste*, des actions de développement du quartier, en partenariat avec la Municipalité, en affectant notamment des moyens ou de la main d'œuvre pour améliorer l'infrastructure publique. C'est le cas par exemple de la réalisation en 1995 du 229pour enfants (figure 6) où se situe une plaque mentionnant les remerciements « *à la coopérative* Dos Pinos*, la municipalité de San José section des* Plans coopératifs et parcs*, et habitants du quartier, pour toute l'aide fournie pour la construction de ce parc pour enfants. »*. Dans nombre d'entretiens, les résidents se rappellent que l'entreprise distribuait par exemple des glaces à l'Ecole de *Barrio Luján* pour la fête de la fin d'année.

Figure 6. Le parc pour enfants de *Barrio Luján*

Photo 1. Parc pour enfants de *Barrio Luján*.



La photo montre le côté Est et Nord du Parc du parc pour enfants de Barrio Luján*. Sur la droite, il est possible de constater la plaque de reconnaissance envers la* Dos Pinos *et la municipalité de San José.*

Photo 2. Plaque de reconnaissance, Parc pour enfants de *Barrio Luján*.



On y lit : « à la coopérative *Dos Pinos*, la municipalité de San José section des *Plans coopératifs et parcs*, et habitants du quartier, pour toute l'aide fournie pour la construction de ce parc pour enfants ».

Photos : S. Guevara, août 2016.

Durant de nombreuses années, la coopérative a ainsi été l'un des principaux partenaires privés de l'*Association Progressiste*. Cependant, tant les entretiens réalisés avec les habitants du quartier, que

les archives des procès-verbaux de l'association, montrent qu'elle a fait également l'objet de plaintes pour nuisances sonores, pour la pollution de la rivière *Ocloro*, et pour les problèmes de circulation induits par les allées et venues de ses camions. La *Dos Pinos* est également accusée d'avoir modifié le lit de l'*Ocloro*.

Les habitants entretiennent donc une relation ambivalente avec l'entreprise, vue d'une part comme source d'emploi, comme bienfaitrice du quartier, mais d'autre part comme génératrice de problèmes. Le témoignage de Beatriz illustre la crainte des riverains au sujet de la chaudière de l'usine :

> Elle [*l'entreprise*] nous a fait beaucoup de bien […] parce que beaucoup de gens dans le quartier travaillaient là, pas vrai ? Ils ont donné du travail à beaucoup de personnes. Mais, ils nous ont fait aussi beaucoup de mal dans la mesure où… du point de vue matériel, plein de toits des maisons ont été complètement endommagés par la suie, parce qu'ils avaient une chaudière... Lorsque cette chaudière n'était pas bien manipulée, tous les habitants du quartier, sortions de chez nous, là au coin de la rue, en pyjamas, à minuit, pour voir si la sacrée chaudière allait exploser ou non, pas vrai ? si vous saviez l'angoisse.
>
> *Beatriz, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

La référence à cette chaudière et le bruit qu'elle générait ont été évoqués par plusieurs des habitants rencontrés. Ainsi, installée dans un secteur peu urbanisé en 1950, l'entreprise devient trop importante pour un centre urbain. À ce sujet, plusieurs résidents se souviennent qu'elle cherchait à acquérir les terrains de plusieurs riverains pour poursuivre son expansion, mais nombre d'entre eux, installés de longue date, ont refusé de vendre. Le témoignage d'Elvira, voisine arrivée à *Barrio Luján* vers la fin des années 1960, rappelle cette proposition de la part du président de la coopérative à l'époque :

> Donc la *Dos Pinos* nous a proposé d'acheter, et ce monsieur [*le président*] est venu avec un panier de produits de la *Dos Pinos*, et ma mère lui a dit : « écoutez, veuillez m'excuser, mais nous avons acheté cette maison et c'est ce que j'ai pu investir avec deux héritages, et je ne la vendrai jamais »[…]Donc moi j'ai dit au président, « vous pouvez prendre votre panier parce que ma mère vous a dit non » […] Personne de ce côté-ci n'a vendu. Nous nous sommes mis d'accord pour ne pas vendre […] La *Dos Pinos* nous a pollué avec du bruit, il y avait la chaudière à côté, il y en avait cinq […] Et quand le bruit de cette cocotte-minute, comme on disait, commençait à sonner, on sortait tous…
>
> *Elvira, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

L'entreprise vend ainsi une grande partie de ses terrains et quitte *Barrio Luján* en 2000[1], pour ne garder qu'un parking et des bureaux de vente dans le quartier, soit les segments de terrains construits après 1977 (carte 17 ci-dessus). L'emplacement délaissé accueille aujourd'hui un projet immobilier de trois tours d'appartements.

Ainsi, *Barrio Luján* est façonné par l'action de trois acteurs collectifs qui interagissent et impactent les conditions de vie du quartier. L'*Association progressiste* porte les revendications des habitants auprès des institutions publiques, et notamment du gouvernement local. Ce dernier intervient souvent en partenariat avec la *Dos Pinos*, principal acteur privé du quartier. Or, si cette entreprise est centrale dans la vie économique et sociale de *Barrio Luján*, elle est également source de nuisances. S'il existe des interactions d'entraide et de partenariat entre ces acteurs, il existe également des tensions et des rapports de force. Ces relations de tension et de coopération apparaissent lors de la gestion des inondations dans le quartier.

[1] Barquero M., "Dos Pinos alista venta de terreno", *La Nación*, 2/03/2001. [En ligne] Disponible sur : http://www.nacion.com/ln_ee/2001/marzo/02/economia4.html [consulté le 27/08/2016].

C. L'inondation à *Barrio Luján* : de la gestion quotidienne d'un risque ancien qui surprend

Barrio Luján est en effet un quartier impacté par des inondations, notamment par les crues de l'*Ocloro*, dont le bassin a été imperméabilisé à 100% avec le processus d'urbanisation de San José (Navarro Quirós, 2016). Le lit de la rivière est aujourd'hui recouvert et limité par les constructions. En ce sens, les inondations de l'*Ocloro* constituent un cas emblématique du problème des inondations urbaines de la capitale costaricienne et de nombreuses agglomérations en Amérique Latine (Metzger, Peltre, 1996). Loin d'être purement d'origine naturelle, celles-ci relèvent de modes d'occupation de l'espace qui accentuent le risque. Comment s'effectue la transformation du cours d'eau à *Barrio Luján* et dans quelle mesure elle génère des débordements ? Comment les acteurs du quartier y font face au cours du temps ?

1. Un cas emblématique des inondations métropolitaines

En décembre 2015, le rapport réalisé par la *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence* (CNE) au sujet des conditions d'écoulement du bassin de l'*Ocloro* attire l'attention sur plusieurs facteurs de risque pointés dès 1979 par le diagnostic DRENACA à l'échelle de l'aire métropolitaine de San José[1]. Commandé à la suite d'importantes inondations à *Barrio Luján*, le rapport de la CNE alerte ainsi sur l'imperméabilisation extensive du sol, l'érosion qui génère l'accumulation de matériel sur le lit du cours d'eau, les infrastructures et recouvrements qui réduisent la capacité hydraulique de ce dernier, et l'invasion des zones de protection (Madrigal Mora, 2015).

J'ai pu constater cette transformation du cours d'eau à plusieurs endroits lors des parcours guidés que j'ai réalisés avec les riverains le long du lit de l'*Ocloro*, depuis son haut bassin jusqu'à son embouchure[2] (figure 7). Rivière à faible débit, d'une longueur de 6,85km et un bassin[3] de 6,196 km², l'*Ocloro* est en effet très sensible aux épisodes de précipitation intense. Ses débordements surviennent très rapidement et peuvent être très violents. Malgré ses dimensions réduites et son faible débit pendant la saison sèche[4], elle est classée cours d'eau de domaine public à « torrent permanent » par le ministère de l'Environnement[5]. Son comportement d'écoulement et les transformations de son lit peuvent la rapprocher des « quebradas », sorte de « ravines » analysées par Metzger et Peltre à Quito (1996), dans la mesure où c'est un élément du système hydrographique qui fonctionne notamment en cas de fortes précipitations. Mais contrairement aux ravines de Quito, l'*Ocloro* n'a pas fait l'objet d'un remblaiement.

[1] Chapitre 3. III. B

[2] Promenades réalisées avec des représentants de la Municipalité de Montes de Oca, des associations et les habitants de *Barrio Luján*, le 25/02/2017, le 29/04/2017 et le 28/10/2017.

[3] Nous prenons ici les données du rapport d'hydrologie réalisé par l'entreprise DEHC (2018) à la demande de la Municipalité de San José. Le rapport distingue la longueur et bassin « naturels » (que nous avons présentés) et la longueur et bassin « réels » de l'*Ocloro*. Ces derniers ne prennent en compte que le segment de l'*Ocloro* situé après les canaux de déviations qui dévient l'eau de la rivière en amont de *Barrio Luján*.

[4] De décembre à avril approximativement. La saison des pluies a lieu de mai à novembre.

[5] Rapport technique DA-UHTPCOSJ-3052-2016, dossier 595-O, archives DA.

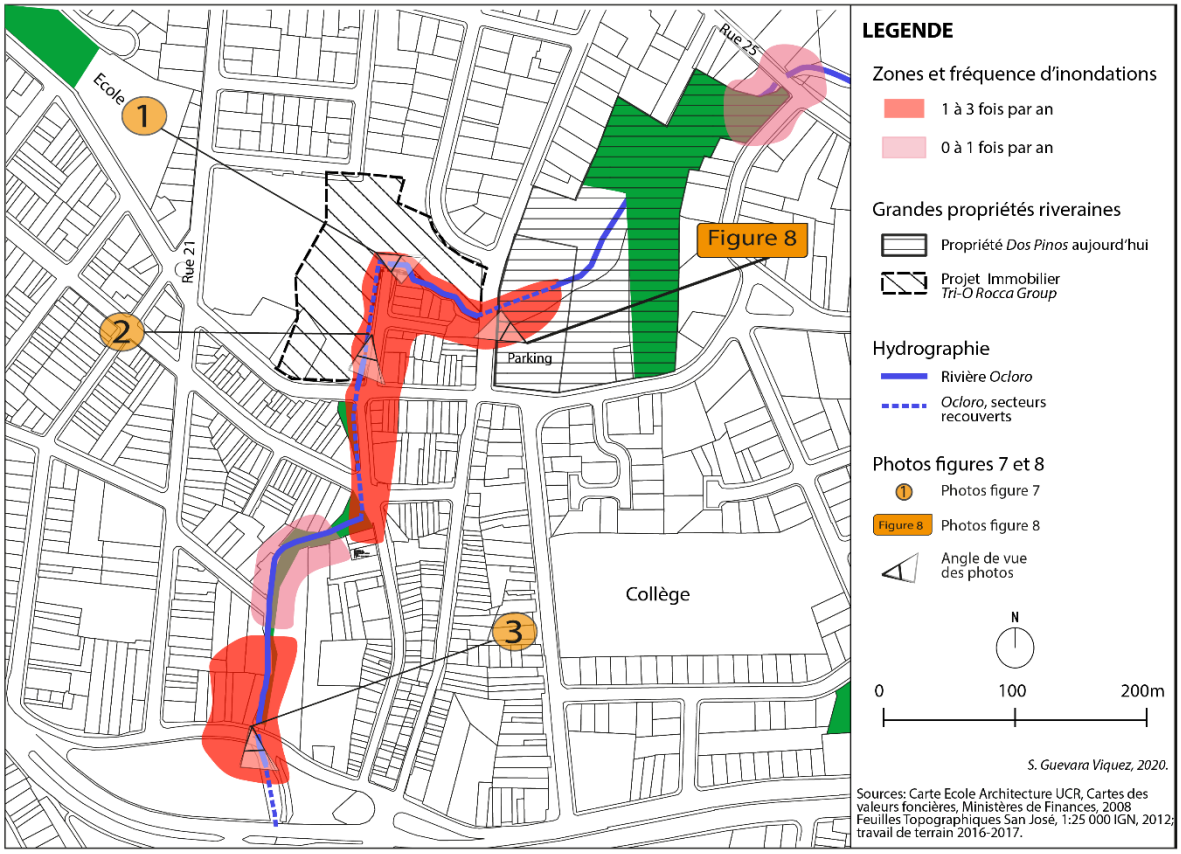
Figure 7. Situation de l'*Ocloro* à *Barrio Luján*



La figure montre que le relief de Barrio Luján*, plutôt régulier et plat, correspond aux plaines d'expansion de l'*Ocloro*. Dans les parcours que j'ai réalisé dans le quartier, j'ai pu remarquer la canalisation de l'*Ocloro*, à proximité de l'ancienne entreprise* Dos Pinos*.*

Le principal lieu d'inondations est à proximité de l'ancien emplacement de l'entreprise *Dos Pinos* (carte n°18), où la rivière a été recouverte et reconduite par une canalisation de quatre mètres sur trois, approximativement. Dans ce secteur, l'eau de l'*Ocloro* envahit souvent la rue. Une deuxième zone d'inondations importante est localisée quelques centaines de mètres au Sud. (Carte n°18 et photo 3 de la figure 7).

Carte 18. Zones impactées et fréquence des inondations à *Barrio Luján*



*Les inondations impactent les propriétés situées à proximité de l'*Ocloro*. L'ancienne zone d'activités de la* Dos Pinos*, où un projet immobilier est censé se développer, constitue une des zones critiques.*

La figure n°8 ci-dessous montre l'inondation du 27 octobre 2015, où l'eau a fait des dégâts considérables dans plusieurs maisons. À cette occasion, trente-sept familles ont été affectées.

Figure 8. L'inondation du 27 octobre 2015



Source : Nacion.com. L'angle de prise de la photo est précisé dans la carte 18. L'image montre le parking de la Dos Pinos *complètement inondé. L'un des camions de la coopérative est porté par la force de l'eau, la clôture est complétement renversée par les débris transportés par le courant.*

Fréquemment impactés par le phénomène, les résidents du quartier qualifient différemment les débordements en fonction de leur amplitude. Dans la réalisation du travail de terrain, j'ai remarqué en effet que les habitants de *Barrio Luján* font une distinction entre des crues considérées comme dites « courantes », et des « inondations » au sens strict, plus rares. Ces dernières sont notamment définies comme telles lorsque l'eau inonde les maisons et rentre chez eux. Les premières se réfèrent aux moments où l'*Ocloro* envahit la voie publique, laissant nombre de logements isolés, mais ne seront pas considérées comme fortes. Pour les habitants « la rivière est sortie », ce qui arrive souvent. Le phénomène est intégré dans le quotidien du quartier.

Les inondations de *Barrio Luján* sont un cas emblématique des inondations métropolitaines. Elles sont accentuées par le processus d'étalement urbain, lequel transforme les conditions d'écoulement de la rivière et change la dynamique des débordements. D'après les résidents, ces derniers deviennent violents au fil du temps.

2. Un risque ancien à *Barrio Luján*

Afin de mieux caractériser ces événements, je me suis intéressée à la mémoire du risque, certains des enquêtés résidant de longue date dans le quartier. Je présente ci-dessous quelques extraits d'entretiens qui en rendent compte. Relevant du subjectif, cette mémoire peut être certes inexacte (Barrué-Pastor, Barrué, 1998 ; Favier, Granet-Abisset, 2000), mais elle permet de confirmer le tableau présenté au premier chapitre de la thèse sur les inondations à San José. Si dans nombre des récits collectés je n'ai pas pu associer l'épisode restitué à une année précise, les informations contenues dans les entretiens permettent *a minima* de les rattacher à une époque. Ils s'accordent ainsi sur des grands évènements qui ont eu lieu à la fin des années 1960 et début des années 1970[1], dans un

[1] Les informations relatives aux étapes de vie de chacun des enquêtés (baccalauréat, enfance), nous permettent en effet de dater les inondations vécues comme violentes à partir de la fin des années 1960, soit il y a plus de 40 ans.

contexte où l'aire métropolitaine de San José est consolidée[1]. Les récits témoignent ainsi d'un phénomène ancien dont la dynamique change avec le temps, plus particulièrement avec l'urbanisation du terrain, pour devenir plus violent.

Nombre d'habitants rencontrés ont grandi à *Barrio Luján* dans les années 1950-1970 et se souviennent que la rivière *Ocloro* débordait avant le développement urbain du quartier. D'après eux, il y avait des inondations, mais leur intensité était différente. Leur récit permet de replonger dans le San José d'une autre époque, parsemé de champs d'arbres fruitiers et de pâturage, des prairies, sur lesquels débordait le cours d'eau lentement sans affecter les habitations. Ce débordement se faisait vers le Nord du cours d'eau et non pas vers le Sud, à la différence de la période actuelle. L'entretien avec Raquel, 85 ans, et son fils, Bernardo, 62 ans, présente le déroulement des inondations, avant l'expansion de la *Dos Pinos.* Le récit évoque les jeux d'enfance de ce dernier, c'est pourquoi l'on peut le situer approximativement dans les années 1960 :

> Bernardo : Disons que ce qui s'inondait, c'était la petite place et vers là-bas. Ce qui s'inondait beaucoup c'était cette petite place qu'il y avait.
>
> Enquêteur : C'est-à-dire vers le Nord de la rivière ?
>
> Bernardo : exactement, de l'autre côté de la rivière. Et tout ça [*le terrain proche du cours d'eau*], c'était plein de végétation, où l'on jouait à l'époque, lorsque nous étions enfants, aux indiens et aux cowboys. […] Disons que la rivière débordait mais qu'il y avait de la place.
>
> Raquel : Ce truc tout puissant, ce qui s'est passé là-bas, avec les voitures qui ont été emportées [*par la rivière*] et tout le tralala, mais pas du tout, rien de tout ça n'arrivait. […] Ce qui se remplissait d'eau c'était cette petite place. De la rivière vers là-bas [*elle fait un geste avec la tête en montrant le côté Nord du lit de la rivière*], tout ça se remplissait d'eau, et ça venait pas ici. Ce n'est qu'après qu'elle [*la rivière*] a commencé à venir vers nous.
>
> *Raquel et Bernardo, habitants de* Barrio Luján*, entretien collectif, juin 2017.*

Tania, qui a habité à *Barrio Luján* jusqu'à ses 21 ans, c'est-à-dire jusqu'au début des années 1970, indique que contrairement à ses petits frères, elle n'a pas souvenir d'avoir vécu directement une inondation marquante. Elle se souvient néanmoins d'un épisode ayant affecté le logement de sa grand-mère :

> Moi, j'ai commencé à travailler très jeune, donc il y a des choses, que je n'ai pas vécues […] Moi, je ne me rappelle pas vraiment mais avec mes frères […] nous avons fait un effort pour nous rappeler et nous nous sommes rappelé une inondation qu'il y a eu [*après qu'elle ait quitté le quartier*] […]. Ma grand-mère habitait là […] Sa maison a été inondée et une ambulance a dû intervenir pour la faire sortir de chez elle. Mais tu sais, à cette époque-là, il n'y avait pas des moyens de communication pour venir prendre en photo l'inondation […] Ma grand-mère et ma petite sœur ont dû être évacuées comme ça […] Moi, toute petite, je n'ai pas de souvenir de ça.
>
> *Tania, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, octobre 2016.*

Tania m'indique que contrairement à elle, ses petits frères, qui avaient 13 et 9 ans quand elle a déménagé, gardent un très mauvais souvenir de la rivière : « *Pourquoi ? Parce que lui* [son frère]*, il a vécu l'expérience des débordements de la rivière* »[2].

Alba, 64 ans, habite au Sud de *Barrio Luján* depuis sa naissance, dans la maison qui appartenait à sa famille depuis des générations, acquise avant l'urbanisation ou densification du quartier, localisée près de la rivière *Ocloro*. Elle m'indique que leur propriété aurait plus de 200 ans : « *Mon grand-père*

[1] Chapitre 3 II.
[2] Tania, habitante de *Barrio Luján*, entretien individuel, octobre 2016.

l'a hérité de sa grand-mère ». Le terrain a depuis été divisé en fonction des héritages et dès lors plusieurs membres de la famille habitent à proximité. Elle habite son logement avec sa mère, son père et son oncle, tous les trois très âgés. À ses yeux, ce qui est nouveau, c'est la façon dont surviennent les inondations : devenant de plus en plus violentes avec le temps. Elle évoque la première inondation violente qui l'a marquée. Elle était en dernière année de lycée, soit entre 1969 et 1970, en train de passer ses derniers examens :

> …l'ampleur du débordement a été tel que […] le jour d'après j'ai dû me présenter pour indiquer que je ne pouvais pas passer les examens. J'avais encore deux examens à passer… Nous avions tout perdu. […] On était juste trois petits-enfants […] Quand j'ai vu que l'eau était en train de rentrer par en-dessous, j'ai appelé ma cousine. Alors elle est venue pour m'aider : on rangeait des choses dans des cartons, et la seule chose dont je me rappelle c'est que je rangeais et je rangeais dans les cartons, et malgré tout mon effort, les cartons prenaient l'eau, et donc, ils sont partis malgré l'effort, logique. Donc nous avons tout perdu. […] C'est depuis ce moment-là que nous avons commencé à être affectés par la rivière.
>
> *Alba, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, septembre 2016.*

Le caractère soudainement violent des inondations est également rapporté par Miguel, qui habite à *Barrio Luján* depuis sa naissance à la fin des années 1930, à l'extrémité Est du quartier. Ses parents s'installent près de la rivière *Ocloro* avant la loi qui impose une zone de protection de 10 mètres sur les bords des cours d'eau[1]. Comme la loi n'est pas rétroactive m'explique-t-il, on n'a jamais pu les obliger à partir. Il se rappelle du paysage de San José d'autrefois, celui de son enfance, encore assez rural du côté de *Barrio Luján*, où l'on trouvait des champs de canne et de pâturages. Il décrit sa mère, en train de laver les vêtements directement dans la rivière, *« parce que l'eau était plus propre »*. Lorsque je le questionne sur sa première inondation marquante, il indique :

> …Moi, les dates, je gère pas. […] Mon père, paix à son âme, était toujours vivant… Ce jour-là, moi, j'étais au cinéma en séance de 15h -j'ai travaillé plusieurs années comme taxiste, et ce jour-là, c'était mon jour de repos, donc je suis allé à la séance de 15h au cinéma. Quand je suis sorti, il était un peu avant 17h. […] Je suis arrivé dans un bar et j'ai bu un verre, et d'un coup, un ex-copain taxiste, paix à son âme, est arrivé. Il s'appelait Hugo et il m'a dit « ça va, le maigre ? » -on m'appelait uniquement comme ça- « t'as vu la situation dans le Sud [*de San José*] ? » […] Je lui ai demandé « que s'est-il passé ? ». Il m'a dit « bah l'inondation ! ». […] je lui ai dit « Hugo amène moi à la maison » […] Je suis rentré et j'avais l'eau à la taille. […] L'inondation a emporté la partie de derrière de la maison…
>
> *Miguel, habitant de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

Un autre riverain, Andrés, 50 ans, habitant en amont, dans le quartier annexe de *Barrio Luján*, se rappelle que son grand frère a sorti un cadavre de l'eau après que la voiture soit prise par l'eau, au moment des travaux de canalisation de la rivière *: « Bon les années, ch'sais pas... Ici, les pires inondations ont eu lieu dans les années 1970, lorsque la rivière a été canalisée et recouverte… Ces inondations ont été barbares pour notre maison... »*. Il se rappelle qu'il y avait un grand trou sur la voie quand la rivière déborde :

> Malheureusement, [*à cette occasion*] il s'agissait de deux personnes très âgées avec deux petits-enfants, tous petits. Quand ils étaient en train de faire le projet [*de recouvrement de la rivière*], ils ont fait un trou très grand. Et donc, la rivière a débordé, recouvert le trou - et bien sûr, elle avait embarqué toutes les signalisations qu'il y avait- et donc la voiture s'est engouffrée et s'est retournée et elle est resté coincée dans des arbres, des arbres qu'il y avait au coin de la maison de ma mère. On était dehors, c'était un dimanche. Mon frère était là, il a vu l'accident et il s'est jeté dans l'eau. Il avait 15 ans. Il est

[1] Loi de l'Eau (*Ley de Aguas*), 1942.

> rentré et a pu sauver un petit et la dame. Les autres deux personnes se sont noyées. Ç'a été une tragédie...
>
> *Andrés, habitant de* Yoses Sur*, entretien inidividuel, juillet 2016.*

Ces témoignages expriment une mémoire du risque, qui est certes approximative, mais qui confirment le changement dans le déroulement de l'inondation au cours du temps, et notamment au tournant des années 1970[1]. Les inondations ne sont pas un phénomène nouveau, la rivière semble toujours avoir débordé, mais leur caractère violent et nuisible s'est accentué.

3. La gestion du risque au quotidien : l'empreinte de l'inondation dans le quartier

Face à ce phénomène nombre de riverains ont construit des protections symboliques et matérielles (Duchêne *et al*., 2003) pour mettre à distance le risque et mieux l'intégrer dans le quotidien. Dans le paysage du quartier nous avons pu constater des dispositifs artisanaux visibles dans les façades des maisons : les habitants érigent en effet des petits murets, des barrières en béton ou en zinc afin d'empêcher l'entrée de l'eau (figure 9, photo 1). Dans certains cas, la maison a été surélevée (figure 9, photo 2), ce qui permet à ces habitants d'affirmer que lors d'inondations, leur maison n'est pas vraiment endommagée, mais simplement coupée du reste du quartier.

Les habitants ont également des stratégies de veille : ils observent les nuages au loin, écoutent la force de la pluie ou du torrent et décident en conséquence de ranger leurs voitures si elles sont stationnées à l'extérieur, de protéger leurs objets de valeur, et dans certains cas de surélever les meubles, pour les foyers les plus touchés. Un cas emblématique est celui d'un foyer, localisé au Sud de *Barrio Luján*, qui a construit des étagères dans l'objectif de placer les appareils électroménagers à un mètre du sol : le réfrigérateur, la machine à laver de linge ou même les lits (figure 10, photo 2).

[1] Hormis l'entretien réalisé avec Miguel, nous avons pu situer l'ensemble des récits par rapport à cette date.

Figure 9. Le quartier façonné par le risque d'inondation à *Barrio Luján*

Photo 1. Des façades aménagées pour faire face aux débordements



Les habitants construisent des barrières ou murets en béton et en zinc pour protéger les maisons. Le visiteur doit ainsi enjamber ces murets pour entrer dans les logements.

Photo 2. Elévation de la maison



Le niveau du rez-de-chaussée de certaines maisons a été relevé. Cette stratégie est plus rare que celle de la construction de barrières.

Photos : S. Guevara, août 2016.

Figure 10. Les techniques de protection des biens des habitants face aux inondations

Photo 1. Étagère pour protéger le réfrigérateur.



Le réfrigérateur a été surélevé à cinquante centimètres du sol, mis sur une étagère construite par les habitants.

Photo 2. Lit élevé



Les pieds du lit ont été remplacés afin de le surélever à la hauteur d'un mètre du sol.

Photos : S. Guevara, août 2016

Enfin, les habitants ont des stratégies d'évitement. Ils décident de quitter leurs maisons et d'aller chez leurs proches le temps de la crue, le débordement du fleuve étant un épisode beaucoup trop anxiogène pour rester chez soi. C'est le cas de Bethy, arrivée à *Barrio Luján* dans les années 1980, quand le quartier est déjà complètement urbanisé et l'*Ocloro* a déjà été effacée du paysage. À leur arrivée, l'intégration au voisinage n'est pas facile. Elle et sa famille développent des relations tardives avec les résidents. Ils ne connaissent donc pas l'histoire de la rivière et ne découvrent son existence que des mois après leur installation. Dans son récit, Bethy raconte qu'ils mettent du temps à remarquer le cours d'eau car ils emménagent pendant la saison sèche :

> …la grande surprise arriva vers le mois de juillet [*pendant la saison des pluies*], que la rivière a débordé devant la maison. On n'avait pas de téléphone [*à la maison*] et il n'y avait pas de portables à cette époque. Plusieurs fois, il m'est arrivé qu'après les inondations, j'allais au téléphone public du coin, j'appelais mon mari et je lui disais "la rivière a débordé" et quand il rentrait il me disait "Mais où ? Y a rien !" [...] Ce n'est qu'après dix ans de vivre ici, qu'un jour qu'il reste à la maison la rivière déborde.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Cet exemple illustre l'absence du tracé de la rivière dans le paysage immédiat de *Barrio Luján*. Le mari de Bethy, revenu principal du foyer, contraint d'aller travailler tous les jours, ne constate l'existence du cours d'eau que des années après leur arrivée, alors que celle-ci n'est située qu'à une vingtaine de mètres de chez eux. Face à des débordements qui semblent insolites et en même temps anxiogènes, Bethy décide de quitter sa maison et d'aller chez sa mère ou sa belle-mère pour ne pas voir comment la rivière déborde les après-midi de fortes précipitations :

> Je suis devenue une météorologue empirique et quand je voyais les nuages s'accumuler tout près, je savais déjà que l'eau n'allait pas tarder, donc je préparais mes filles et je m'en allais chez ma mère ou chez ma belle-mère, parce que je me disais "des yeux qui ne voient pas, un cœur qui ne ressent pas"[1], et j'ai vécu comme ça jusqu'à ce que mes filles grandissent...
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Enfin, la coopérative *Dos Pinos*, installée sur les bords de l'*Ocloro*, avait, elle aussi, des stratégies pour contrer l'impact des inondations sur son terrain. À ce sujet, un ancien membre de son Conseil d'Administration, entré dans l'entreprise en 1978, affirme :

> Il y avait un protocole, disons de monter dans des planches de bois ce qu'on pouvait, débrancher le circuit électrique, fermer les réservoirs de carburant, parce que nous avions des bunkers, donc on devait fermer les réservoirs pour pas qu'ils soient submergés. Les réservoirs étaient renforcés. Certains étaient enterrés, et je ne sais pas si vous le saviez mais si vous avez un réservoir enterré, et cette terre est inondée, le réservoir immerge, le réservoir flotte, par principe d'Archimède […] Nous avons renforcé bien la base des réservoirs et on les recouvrait pour que l'eau ne rentre pas. Il y avait donc beaucoup de précautions. En d'autres termes le système était pensé pour que, une fois que l'eau partait, on lavait et on continuait les opérations. On avait les moteurs électriques surélevés…L'usine était vraiment pensée pour ce type d'urgence.
>
> *Ancien membre du conseil d'administration de la* Dos Pinos*, entretien individuel, novembre 2017.*

Ainsi, face aux inondations, la *Dos Pinos*, acteur privé d'envergure à *Barrio Luján*, adapte le fonctionnement de son industrie à la présence du risque pour réduire le dédommagement sur ses biens. Les habitants, quant à eux, développent des techniques artisanales, des formes de bricolages au sens de De Certeau, ces « mille pratiques par lesquelles des utilisateurs se réapproprient l'espace organisé par les techniques de la production socioculturelle » (Certeau, 1990, p. 50). Ces bricolages

[1] Proverbe en espagnol : *"ojos que no ven, corazón que no siente".*

constituent de ressources matérielles et pratiques, tels que des murets ou des techniques de veille, pour réduire l'impact de la crue. Ces différentes ressources se doublent d'une dimension symbolique : elles diminuent le sentiment de danger ressenti par les riverains (Martinais *et al.*, 2006). La stratégie de Bethy illustre l'importance de cette frontière symbolique dans le quotidien : il s'agit de ne pas rester chez soi pendant la précipitation, pour ne pas se sentir en danger, bien que cela ne se traduise pas par un déménagement. Le rythme de vie du quartier prend en compte les allées et les venues de l'eau et amoindri le sentiment d'insécurité.

4. Mobilisations et sollicitations publiques au sujet des inondations

Cela étant, ces dispositifs artisanaux n'excluent pas des stratégies de pression politique auprès du gouvernement local portées par *l'Association Progressiste*. Ces différentes mobilisations précèdent celle plus récente du *comité de quartier de gestion du risque*[1].

Les informations collectées dans les entretiens avec les habitants de *Barrio Luján* ainsi que l'analyse des archives des procès-verbaux des réunions de l'*Association Progressiste* rendent compte en effet de la mobilisation des *Lujanenses* pour demander des solutions au problème récurrent des inondations. L'*Association* constituait l'intermédiaire entre les habitants et la Municipalité dans le cadre de la mise en œuvre du projet DRENACA qui prévoyait un ensemble de mesures structurelles sur plusieurs bassins versants de la capitale pour réduire le problème des inondations[2]. Si le diagnostic a été formulé entre 1977 et 1979, la réalisation des travaux s'est étalée jusque dans les années 1990[3]. Ainsi, le bureau de l'*Association Progressiste* exerce par exemple une pression sur le gouvernement local pour accélérer la mise en œuvre de ces mesures structurelles, à savoir le recouvrement de la rivière *Ocloro* et la construction d'un canal secondaire pour dévier le surplus d'eau en amont de *Barrio Luján*. En ce sens, la demande de solutions de la part des habitants s'inscrit dans la vision techniciste très prédominante à l'époque en Amérique Latine comme en France, aujourd'hui questionnée, du moins dans le discours, au profit d'une vision plus en équilibre avec les bassins versants (Dubois-Maury, Chaline, 2004). Les revendications des riverains ne concernaient donc pas le contenu des travaux de réduction du risque, mais la rapidité de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, au-delà de cette pression exercée sur la Mairie, l'*Association* a été engagée à la même époque, dans les années 1980-1990, dans la recherche d'une solution de logement pour les habitants les plus impactés. Il s'agit du projet *d'Urbanisation Europa*, fondé en 1983[4], en parallèle des mesures de DRENACA, qui permet à de nombreux habitants affectés par les inondations de solliciter un logement dans une autre commune[5] sur un terrain de l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale*. Soutenue par les fonds de projets sociaux de l'État[6], l'*Association Progressiste* se chargeait de parceller le terrain et de donner les titres de propriété aux familles de *Barrio Luján* répondant aux critères sociaux[7]. Or, selon

[1] Analysé dans les chapitres 6 et 7 de la thèse.
[2] Chapitre 3.III. B.
[3] Journal *La República*, 29 novembre 1988, p. 53. Communiqué de la Municipalité de San José à l'opinion publique concernant le Programme de contrôle des inondations (Loi 5662 du 28 décembre 1974, art. 35) : le gouvernement local présente le détail des investissements et des dépenses mises en œuvre par bassin versant, par année de 1975 à 1985.
[4] MIVAH (2005), *Asentamientos en condición de precario y en tugurio en el Gran Area Metropolitana*. En ligne : https://www.mivah.go.cr/Biblioteca_Precarios_GAM_2005.shtml [consulté en avril 2018].
[5] Archives des procès-verbaux de *l'Association Progressiste* de *Barrio Luján* de 1989-1998.
[6] Projet « *Asignaciones familiares* ».
[7] Les habitants de chaque parcelle sont en charge de la construction de leur logement respectif. Nous n'avons découvert l'existence de *l'Urbanisation Europa* que très tardivement dans notre travail de terrain, et notamment par l'analyse des

les informations collectées dans le travail de terrain, ce projet de relogement a eu des résultats limités. Les habitants qui sont partis ont vendu leurs propriétés à des proches[1]. Les logements affectés par les inondations dans le quartier, n'étant pas en situation informelle, n'ont par conséquent jamais été détruits[2].

Les travaux de déviation de la rivière, prévus depuis la fin des années 1970 débutent fin 1989[3] et leur achèvement ne se fait pas sans problèmes. Les comptes-rendus de réunions de l'*Association* montrent que la Municipalité l'informe en 1995 ne plus disposer des ressources pour réaliser les travaux et propose aux résidents de *Barrio Luján* de s'adresser à d'autres institutions centrales[4], telles que la *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence* (CNE). Les riverains acceptent cette solution tout en essayant de porter plainte contre la Mairie auprès du Défenseur de Droits[5] ou de la Cour des Comptes[6], considérant que le gouvernement local a détourné les fonds pourtant prévus pour régler leur problème. Or, si les comptes rendus restituent une réunion avec deux avocats[7], ils montrent également l'hésitation des habitants concernant une possible action légale qui aurait un coût symbolique et économique important. Les échanges de la réunion du 26 juin 1995, retranscrits ci-dessous, rendent compte de cette hésitation :

> C.R conseille d'informer les habitants du quartier sur le type et le coût de l'action légale proposée pour résoudre le problème de la rivière *Ocloro*.
>
> C.J considère qu'il faut dialoguer avec la Municipalité avant de commencer un procès lié au problème de la rivière.
>
> C.R serait d'accord [*de mettre en pause l'action légale*] s'ils arrivent à obtenir de la Municipalité un engagement par écrit faisant foi d'une résolution rapide de la situation […].
>
> M.L conseille de dialoguer avec la coopérative D.P avant de commencer une action légale pour les inconvénients que cette entreprise génère aux habitants du quartier. Il est discuté qu'il n'y a pas de soutien ni de disposition économique des habitants pour engager l'action légale de W&W associés.
>
> *Livre des procès-verbaux de l'association progressiste de* Barrio Luján*, réunion du 26 juin 1995.*

En marge de ces mobilisations, les archives de l'*Association Progressiste* évoquent également la gestion de l'*Ocloro* par la *Dos Pinos* lorsque les discussions portent sur les inondations. L'entreprise est accusée d'avoir modifié le lit de l'*Ocloro* avec son expansion (carte n°19). Le procès-verbal du 10 juillet 1995 rend compte de cette plainte formulée directement aux représentants de la *Dos Pinos*

archives des procès-verbaux de *l'Association progressiste*. Les documents institutionnels que nous avons pu trouver sur ce projet indiquent que la gestion d'un terrain public par l'*Association* n'avait pas vraiment de fondement légal et sera remis en cause en 1995 par la Cour Constitutionnelle. Cela étant, les droits acquis par les habitants, étant de bonne foi, n'ont pas été remis en cause (*Sala constitucional* 1995, Résolution No 2157).

[1] Dans l'analyse d'un projet de gestion de risque dans un autre quartier de San José *(Corazón de Jesús*), Chaves (2013)souligne les mêmes résultats limités concernant des processus de relogement. Le territoire considéré comme à risque demeure habité, malgré les efforts institutionnels pour le rendre inhabitable. De nouveaux arrivants s'y installent.

[2] Par ailleurs, dans nombre d'entretiens, les résidents font référence à des travaux que la Municipalité aurait réalisés en faveur de certains riverains, en renforçant les murs des maisons qui donnaient sur la rivière.

[3] Selon les informations que nous avons collectées dans les entretiens et dans le procès-verbal de la réunion du 05 octobre 1989, archives de l'*association Progressiste* de *Barrio Luján*. Le procès annonce l'inauguration des travaux pour le 18 novembre 1989.

[4] Procès-verbaux du 6 mars 1995 au 26 juin 1995. Cela étant, les problèmes n'ont pas été uniquement financiers. Les riverains de la rivière *Maria Aguilar* sur laquelle débouche le canal secondaire se mobilisent contre cette déviation par peur d'accentuer le problème des inondations dans leurs quartiers. Un recours à la cour constitutionnelle est déposé sans suite (résolution 4019-93 du 20 août 1993), et une plainte pour érosion des bords de la rivière par manque d'entretien de la part du gouvernement local est déposée en 2010 (résolution 07858-10).

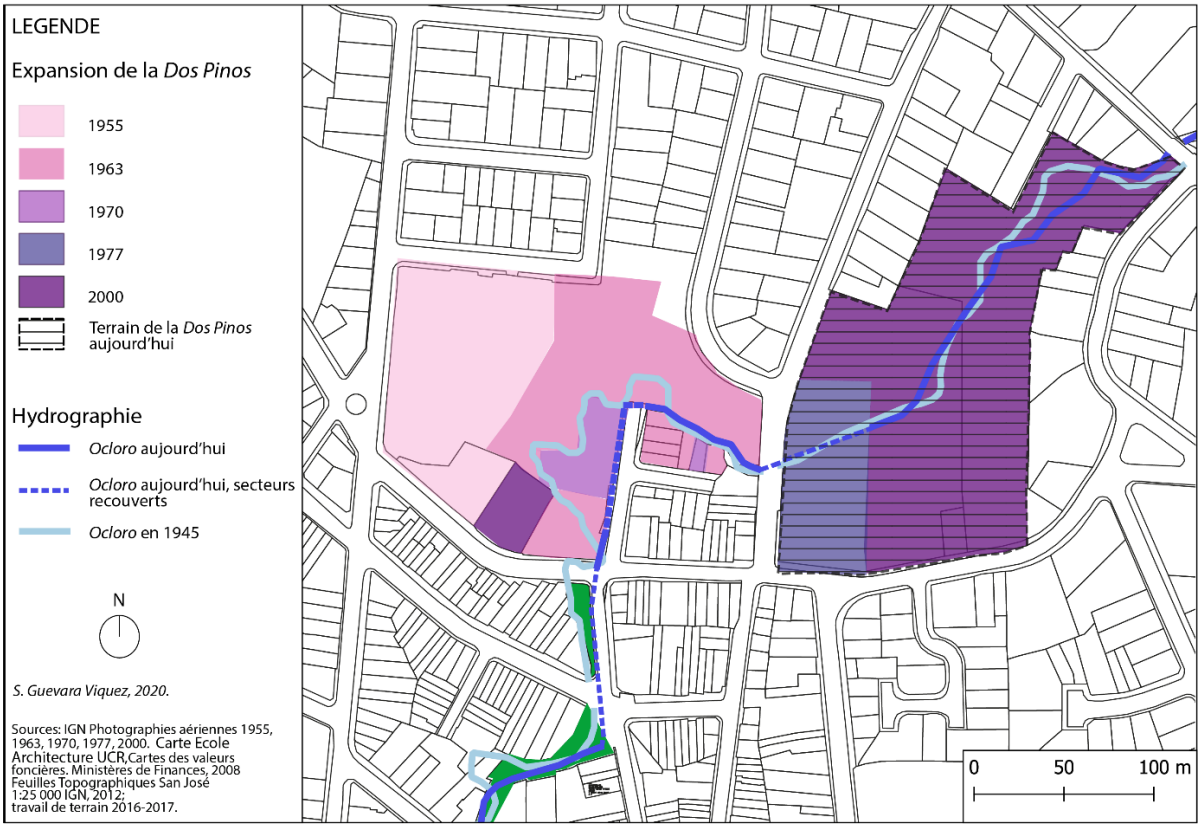
[5] En espagnol : "*Defensoría de los habitantes*"

[6] En espagnol : "*Contraloría General de la República"*

[7] Comptes rendus du 14 et du 26 juin 1995.

invités pour discuter des différentes nuisances que l'entreprise génère dans le quartier, dont la contamination de la rivière. Dans les échanges, un habitant affirme que l'entreprise est non seulement coupable de la pollution mais également d'avoir changé le lit du cours d'eau. L'un des représentants de la *Dos Pinos* répond alors qu'il n'est pas au courant de ce sujet et ne peut donc pas se prononcer sur les fondements de ces affirmations, mais indique que leur activité est également affectée par les inondations et qu'ils comptent creuser des canaux pour faciliter le passage de l'eau et réduire les débordements. L'entreprise s'affiche ainsi en victime des inondations, mais la réponse de son représentant laisse également entrevoir les moyens qu'elle peut mobiliser pour y faire face, permettant de rassurer les riverains et donc d'apaiser les tensions dans les échanges.

Carte 19. L'*Ocloro* en 1945 et en 2000 sur l'ancien terrain de la *Dos Pinos*



La carte montre l'expansion de la Dos pinos *sur le quartier ainsi que le tracé de la rivière en 1945 et aujourd'hui. Pour réaliser cette carte, j'ai géoréférencé avec le logiciel Qgis les photographies aériennes de 1945 et celle de 2000, puis redessiné par-dessus le tracé de la rivière à chaque période. Si le géoréférencement n'est pas un travail exact, la comparaison permet néanmoins d'attirer l'attention sur le changement significatif de la forme de l'*Ocloro*, dont les méandres disparaissent avec le temps.*

Cette tension au sujet de la modification du lit de la rivière reviendra avec force durant notre travail de terrain dans le cadre de la nouvelle figure de mobilisation, le *comité de quartier de gestion de crise* qui apparaît en 2013. En effet, si le sujet de la modification est présenté comme une découverte récente, l'étude des archives de l'*Association Progressiste* confirme qu'il était évoqué dans les conversations entre résidents.

Si les inondations de l'*Ocloro* sont un problème ancien à *Barrio Luján*, leur recrudescence, au fur et à mesure du processus d'urbanisation de San José, surprend les résidents et impacte leur quotidien. Les activités de la principale entreprise du quartier, la *Dos Pinos,* sont également affectées. Pour faire face au problème, chaque acteur emploie des techniques et de ressources organisationnelles. À une échelle collective, l'association *Junta Progresista* joue un rôle de porte-parole des habitants pour faire pression sur la Municipalité et sur l'entreprise afin de réduire l'incidence des débordements. Aux yeux des résidents, l'aggravation des inondations est en effet autant le résultat de projets publics non aboutis, que le fruit de l'expansion d'une entreprise agro-alimentaire dans le quartier. Ces mobilisations de *l'Association Progressiste* n'aboutissent jamais sur une plainte formelle de type administrative ou juridique, bien que les résidents l'aient envisagée. Les habitants sont dissuadés par le coût économique et symbolique de telles démarches, la Mairie et la coopérative constituant en effet des partenaires importants dans le développement du quartier.

Conclusion : Le système d'acteurs de *Barrio Luján* dans la gestion des inondations avant l'arrivée des *comités de quartier de gestion de crise*

Le peuplement de *Barrio Luján* se réalise à partir des années 1920 et se densifie au cours du 20ème siècle. Bien qu'il fasse partie des territoires qui connaissent une croissance démographique négative à partir des années 1960, ses habitants disposent aujourd'hui d'un bon accès aux services urbains et bénéficient d'une proximité du centre ancien de San José. Aussi le quartier est actuellement au centre du projet territorial de la commune. Il s'inscrit dans le périmètre de la politique « Repeuplons San José », qui projette de promouvoir la construction de tours d'appartements dans les quatre districts centraux de San José.

Barrio Luján est par ailleurs un quartier très affecté par les inondations de la rivière *Ocloro*. Ce risque est ancien, mais sa dynamique change avec le temps, notamment avec l'urbanisation de l'aire métropolitaine de San José. Au cours du temps, les débordements de l'*Ocloro* deviennent plus violents et s'inscrivent dans le paysage du quartier dans les zones directement exposées. Ils sont intégrés dans le rythme de vie des habitants. Une spécificité de l'histoire de *Barrio Luján* est que le risque n'est pas uniquement lié à l'installation des couches populaires sur des zones exposées, comme l'affirmait le rapport DRENACA à la fin des années 1970 ou comme cela est évoqué par la littérature scientifique (Revet, 2009c ; Metzger *et al*., 2010). Le risque est ici lié à l'expansion de la coopérative *Dos Pinos*, qui modifie le régime d'écoulement de l'*Ocloro* au fur et à mesure de son expansion dans le quartier. L'histoire du quartier et de son urbanisation est en ce sens celle de la recrudescence du risque d'inondation.

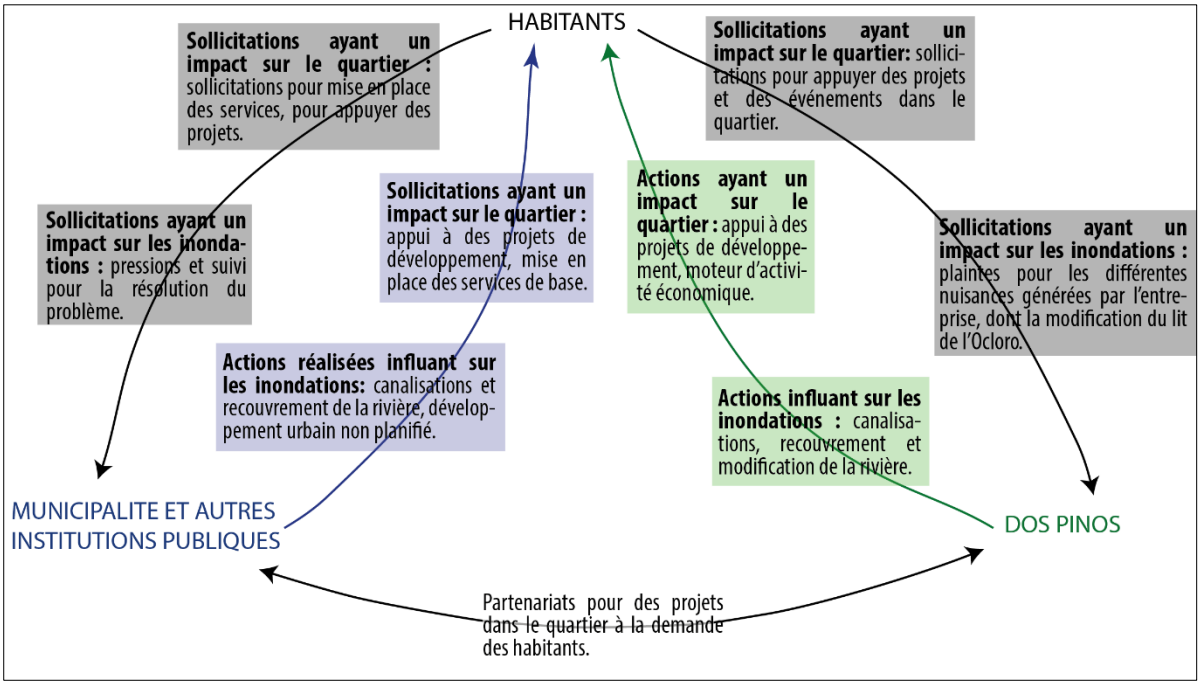
Pour faire face au problème, des stratégies sont développées, tant par les habitants que par la *Dos Pinos* et le gouvernement local. D'une part, les premiers construisent des dispositifs artisanaux, et exercent une pression politique auprès du gouvernement local et de la coopérative *Dos Pinos*. D'autre part, la Mairie réalise des études et exécute des mesures de type technique dans le cadre du Plan DRENACA. Ces mesures mettent du temps à être exécutées et ne parviennent manifestement pas à faire disparaître le problème, comme le montrent les archives de l'association locale et les évènements récents. Les travaux cherchant à augmenter le système d'écoulement ne résolvent pas le problème durablement. La rivière, effacée du paysage, déborde les canalisations et recouvrement de son lit, elle s'écoule sur la voie publique. Enfin, l'entreprise *Dos Pinos* dispose d'un fonctionnement qui lui permet de contrer l'impact des inondations sur l'usine.

Nous avons montré que plusieurs acteurs entrent en jeu, s'opposent, et font des compromis pour gérer le problème : les habitants, par le biais de *l'Association progressiste*, la Mairie et l'acteur privé *Dos Pinos*. Si ces oppositions ne relèvent pas uniquement du problème des inondations, mais également de l'accès aux services urbains et des nuisances générées par l'entreprise, devenue trop importante pour être localisée au centre d'un espace métropolitain, elles contribuent à façonner le territoire. Dans un contexte de métropolisation, la reconduction et le recouvrement de la rivière modifient son régime de ruissellement et modèlent le risque actuel.

En ce sens, l'entreprise *Dos Pinos* et la municipalité de San José entretiennent des liens ambivalents avec le quartier. Ils pourvoient des moyens pour répondre aux demandes des résidents, premiers affectés par le problème des inondations, mais par le biais de leur action, ils façonnent et accentuent également le risque. D'une part, le gouvernement local, avec le plan DRENACA, cherche à réduire les inondations à *Barrio Luján,* mais la mise en application de ce plan n'est que partielle et ne parvient pas à résoudre le problème durablement. Au contraire, dans la mesure où les solutions structurelles de type technique ne parviennent pas à remettre en cause le processus d'étalement urbain de San José, elles accentuent la survenue du risque. D'autre part, si la *Dos Pinos* est considérée comme génératrice d'emploi et comme principal partenaire privé du développement du quartier, son activité génère des nuisances, notamment liées à la gestion de la rivière sur son terrain.

Enfin, si les habitants participent au façonnement du risque, par leurs demandes et leurs compromis avec la Municipalité et la *Dos Pinos*, ils sont les premiers affectés par les inondations et les moyens économiques et techniques dont ils disposent pour y faire face sont plus faibles que ceux employés par la coopérative *Dos Pinos*. L'analyse des archives des procès-verbaux de l'*Association Progressiste* montrent que le problème des inondations a été l'une des principales causes de leur mobilisation de 1989 à 1998. Or, cette mobilisation s'essouffle avec le temps. Elle sera renforcée à nouveau avec l'émergence du *comité de quartier de gestion de crise* en 2013. Le schéma ci-dessous montre les interactions entre acteurs dans l'histoire du quartier mise en avant précédemment.

Schéma 5. Relations entre acteurs et problématique des inondations à *Barrio Luján*



Le schéma montre les différentes interactions entre les trois principaux acteurs collectifs du quartier. Ces interactions façonnent le quartier et le processus d'inondations. Le travail de terrain a notamment interrogé les relations entre Dos Pinos *et les habitants, et les relations entre le gouvernement local et ces derniers. Mais les informations collectées permettent également d'éclairer le partenariat entre la Mairie et la* Dos Pinos *dans le cadre de projets de développement du quartier à l'initiative des habitants.*

II. *La Carpio* et inondations : le risque dans un quartier informel

À la différence de *Barrio Luján*, *La Carpio* se développe dans les années 1990, alors que San José constitue déjà une métropole. Cette étude de cas permet ainsi de considérer le contexte de crise de logement qui s'aggrave à partir des années 1980, lors de la crise de la dette au Costa Rica (Román 2013). Face à cette problématique, l'État adopte dans les années 1980 une logique de déplacement des établissements informels loin des centres urbains et organise sa réponse sur l'offre en logement en faisant abstraction de la ville ou du quartier (Román 2013). L'histoire de ce quartier s'inscrit ainsi dans l'histoire de l'« informalité » de l'habitat au Costa Rica, dans un contexte où l'État est incapable de répondre à la demande en logement. Le terme d'« informel » est employé ici dans le sens que lui donne l'administration publique costaricienne. Il ne vise donc pas à gommer le rôle de l'État dans la constitution du quartier, mais à souligner le manque de titres *formels* de propriété. En ce sens, *La Carpio* constitue un territoire de *marge* tel que défini par Sierra (2009), auto-construit, situé sur une interface aux limites de la ville, en interaction permanente avec les facteurs exogènes qui perturbent le fonctionnement urbain.

Je montrerai dans cette sous-section que les relations entre les résidents de *La Carpio* et les autorités publiques, jalonnées par des négociations et des moments de conflits, façonnent le risque d'inondation dans le quartier. Le terme de conflit est à comprendre au sens de « situations conflictuelles » dans lesquelles l'action publique se trouve mise en débat par des groupes d'acteurs qui s'efforcent de contrôler leur espace de résidence (Melé, 2012 ; 2013). Ces situations peuvent

prendre diverses formes et intensités (Melé, 2013) : elles peuvent renvoyer à des actions de protestation dans l'espace public, telles de manifestations ; mais elles peuvent prendre aussi la forme de plaintes écrites et des recours en justice. Inscrits dans une relation sociale longue, les conflits n'excluent pas des moments de négociations avec les autorités publiques ; ils peuvent être vus comme une modalité de relation entre les institutions et les habitants de territoires informels en Amérique Latine (Melé, 2012). Pour les besoins de la démonstration, j'ai choisi de suivre les interactions entre pouvoirs publics et résidents, mais l'objectif n'est pas, ce faisant, d'effacer les différends à l'intérieur des groupes mobilisés de *La Carpio*. Les tensions entre résidents seront évoquées tout au long de cette sous-partie. En quoi le processus de peuplement de *La Carpio*, alternant des situations de conflit et des négociations avec l'État, façonne-t-il le risque d'inondation ? Quelles sont les stratégies mises en place par les habitants pour faire face à cette problématique ?

A. *La Carpio*, l'histoire d'un quartier informel mobilisé

La Carpio est un quartier dit « informel » situé à 9 km au Nord-Ouest des districts centraux de San José, plus précisément dans le district *Uruca* (voir carte 14, au début du chapitre). Il est le fruit d'une *invasión* (invasion) dans les années 1990, c'est-à-dire une opération collective d'occupation de terrain sans disposer des titres de propriétés (Azuela, Tomas, 1996 ; Dureau, Paquette, 2006). Comment s'effectue cette *invasión* ? Quelles sont ses spécificités ?

1. Aux origines de l'occupation de terrain

Le quartier s'étend sur un terrain de 54 hectares approximativement[1]. Il est contraint par deux rivières, la *Virilla* au Nord, et la *Torres* au Sud, deux frontières naturelles qui l'isolent du reste de la ville. La figure n°11 montre que cet isolement est renforcé d'une part par l'installation du site d'enfouissement de déchets de l'entreprise EBI à l'Ouest, son accès n'étant dès lors possible que par l'Est. D'autre part, avant d'arriver au quartier, la seule voie d'accès routier (Av. 61) contourne la première usine de traitement des eaux usées de la Grande Aire Métropolitaine costaricienne, fonctionnelle depuis 2015[2]. Le terrain possède une topographie de versant : il s'agit d'un plateau, de plus en plus irrégulier au fur et à mesure que l'on approche des rivières (figure 11 et 12). Ainsi *La Carpio* est non seulement exposé au risque d'inondation, mais également aux éboulements de terrain.

[1] Mesuré avec Google Earth.

[2] Lara J. F, "120.000 personas estrenan megaplanta de aguas negras", *La Nacion*, 11 août 2015. En ligne: https://www.nacion.com/el-pais/servicios/120-000-personas-estrenan-megaplanta-de-aguas-negras/MGE5KQGGFVBOTNZ2BKLX5VKL6Y/story/ [consulté en janvier 2019]

Figure 11. Secteurs et morphologie de *La Carpio*

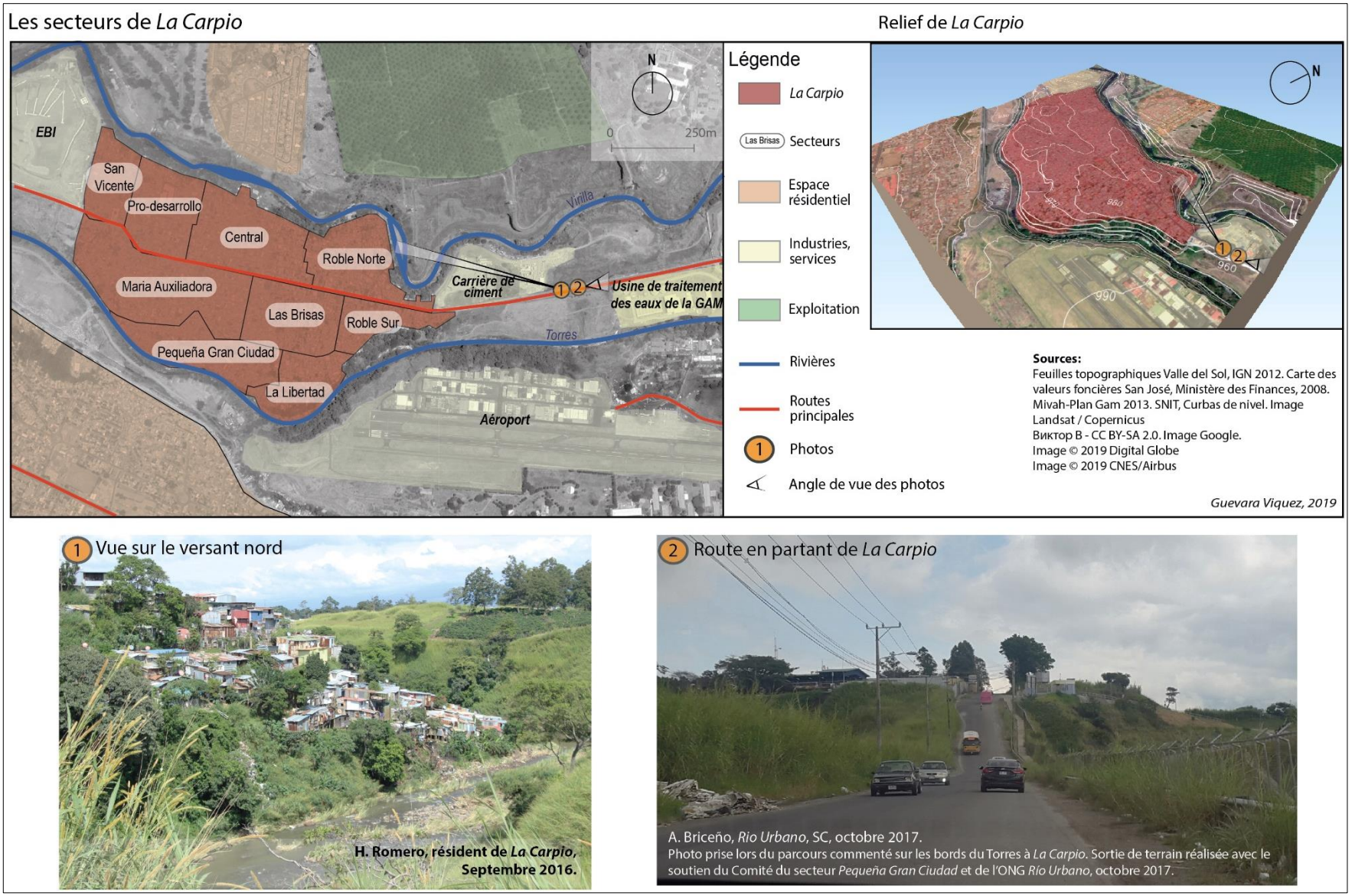


Figure 12. Terrain en pente, versant Sud de *La Carpio*



Photo prise dans le cadre d'un parcours guidé réalisé avec l'association Rio Urbano *et le soutien du Comité de Secteur* Pequeña Gran Ciudad*.*

Photo : A. Briceño, octobre 2017.

L'histoire du quartier s'inscrit dans l'histoire des mobilisations pour l'accès au logement de la Grande Aire Métropolitaine costaricienne (GAM) structurée à partir de 1950 dans la vallée centrale du pays (Hardy, 2005). La diversification de l'appareil productif déplace le café alors moteur de l'économie hors de la ville, et génère une métropolisation autour de San José, principal centre d'activités et de services (Carvajal et Cullel, 1983). Les terrains agricoles autour de la capitale sont reconvertis en terrains résidentiels, la spéculation profitant au développement immobilier privé[1]. Dans ce contexte de croissance urbaine rapide, malgré les efforts pour faciliter l'accès au logement pour les couches moyennes et basses par le crédit, l'État est incapable d'empêcher l'émergence de quartiers précaires, qui se multiplient à partir de 1980 à une époque de crise et d'accroissement des inégalités au Costa Rica, comme dans le reste de l'Amérique Latine (Salas, Solano, 1992 ; Azuela, Tomas, 1996 ; Cardona, 2000 ; Melé, 2012). Comme dans d'autres pays, des mouvements populaires, spontanés et

[1] Chapitre 3, I.

revendicatifs pour l'accès au logement surviennent (Demyk, 1989) et parviennent à politiser la question de l'habitat, en ayant recours entre autres à des actions collectives troublant l'ordre public[1]. La stratégie publique costaricienne est alors de négocier avec ces organisations habitantes, afin qu'elles envahissent des terrains publics localisés dans les périphéries de la GAM en attendant d'avoir leurs titres de propriété respectifs (Román, 2013 ; Floderer, 2018), ce qui implique un temps de transition marqué par des conditions de vie très précaires pour les familles (Román, 2013).

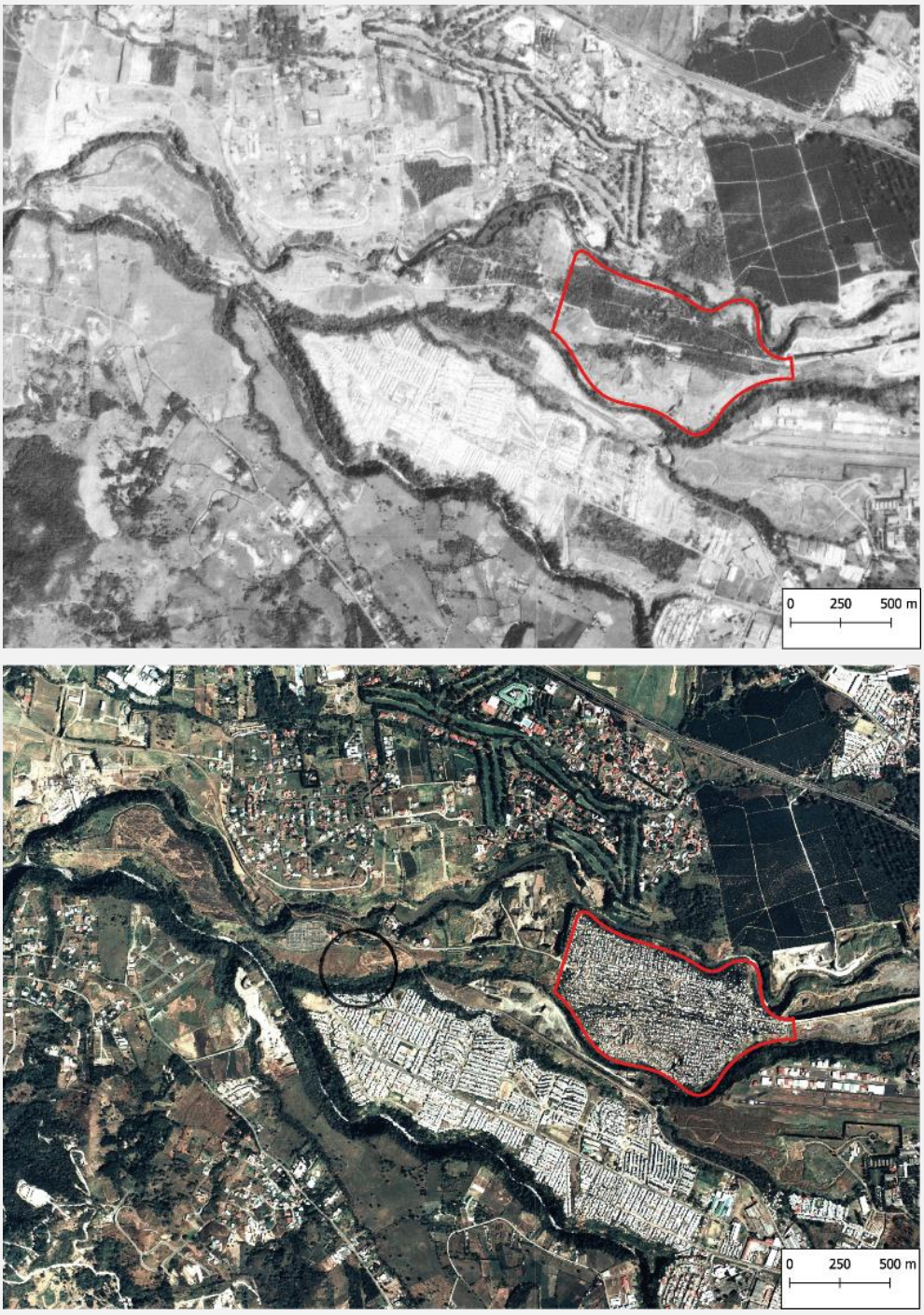
Le processus de peuplement de *La Carpio* s'inscrit donc dans un contexte de multiplication de conflits ouverts entre populations et l'État (Melé, 2012) pour l'accès au logement dans les métropoles latinoaméricaines (Azuela, Tomas, 1996). Le quartier a été créé à la suite d'une occupation de terrain vide appartenant d'abord à la Sécurité Sociale, puis à l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale* (Sandoval *et al*., 2010). Le peuplement est rapide, puisqu'entre octobre et décembre 1993, près de mille personnes sont déjà installées[2]. « *Carpio s'est rempli en un centième de seconde* » raconte l'une des habitantes rencontrées (figure 13). Cependant, ce processus de peuplement du quartier a deux spécificités majeures. L'une de ses particularités est sa forte présence d'immigrés, près de la moitié selon le recensement de 2011[3], dont 98,58% de Nicaraguayens. Le flux migratoire en provenance du voisin du Nord s'intensifie en effet pendant les années 1980-1990 avec la crise politique du régime sandiniste et l'impact de catastrophes comme les ouragans Joan (1988), Bret (1993), César (1996) et Mitch (1998) (Musset, Delhom, 2000 ; Avendaño Flores, 2011). L'exclusion sociale de *La Carpio* se double en ce sens d'une stigmatisation liée non seulement à la délinquance abondamment couverte par les médias, mais également à sa population immigrée et au statut « informel » du quartier, marginalisation symbolique démontrée par la littérature (Fernández García, Paniagua Arguedas, 2008 ; Sandoval García *et al*., 2010). La part de population migrante influe également sur le délais d'accès aux services de base, les temps d'installations étant particulièrement longs par rapport à d'autres quartiers « informels » (Floderer, 2018). Les habitants proviennent par ailleurs des centres ruraux lointains ou même des quartiers populaires de la GAM (Sandoval *et al*., 2010), c'est-à-dire que dans un contexte de pauvreté structurelle, le quartier est également le résultat de la densification ou saturation des quartiers populaires existants (Román, 2013 ; Floderer, 2018).

[1] La littérature évoque les moments de négociations et de tensions de l'année 1983 aboutissant à l'invasion collective de plusieurs terrains urbains et à la prise du siège central de *l'Institut du Logement et de l'Urbanisme* par des groupes mobilisés le 18 mai 1983 (Román Madrigal, 2013).

[2] D'après les informations collectées en entretien et la littérature (Sandoval *et al.*, 2007).

[3] Informations collectées en février 2017 à l'*Institut National des statistiques et des recensements*.

Figure 13. Evolution du peuplement de *La Carpio* (1990-1998)



Source : IGN, Costa Rica. Photographies aériennes de La Carpio 1990 et 1998. Le cercle noir sur la photographie de 1998 est un défaut du document original.

Tant la littérature que le travail de terrain montrent que ce processus de peuplement rapide du quartier présente une deuxième spécificité par rapport aux *invasions* des années 1980 au Costa Rica. Ces dernières ont été portées par des leaders qui parviennent à négocier avec les représentants politiques et à organiser la distribution des parcelles dans leurs quartiers respectifs en attendant la régularisation des titres des propriétés négociée au préalable (Román, 2013)[1]. Ces leaders avaient par ailleurs un certain droit de regard quant à l'arrivée de nouvelles familles sur le terrain envahi. À *La Carpio* le processus ne semble pas répondre, du moins officiellement, à une négociation avec l'État et il semble avoir été davantage marqué par les mécanismes du lotissement clandestin, ce qui certes le distingue d'*invasions* antérieures au Costa Rica, mais qui n'est pas rare dans le continent (Azuela, Tomas, 1996 ; Tomas, 1999 ; Dureau *et al*., 2006).

D'une part, le peuplement se fait par des vagues collectives. C'est par exemple le cas des premiers arrivants, vingt-cinq familles qui seraient arrivées en 1993 sous l'organisation du leader Marco Aurelio Carpio[2]. Ce dernier aurait divisé les premières parcelles et aidé à l'organisation des résidents (Floderer, 2018)[3]. Dans les témoignages collectés par Sandoval *et al*. (2007 : 8) : une habitante indique qu'elle s'y installe avec vingt-trois autres familles en 1994, leur lieu d'habitation dans un quartier populaire à l'Est de San José étant en danger d'effondrement. Lors de leur arrivée, une grande partie du terrain vide a déjà été divisée, chacun achète sa parcelle pour construire sa maison.

D'autre part, le peuplement se fait par l'arrivée ponctuelle de nombreuses familles selon leurs propres trajectoires, à la recherche d'une meilleure situation socio-économique, d'un prix de location plus intéressant, d'une opportunité d'accéder à la propriété, bien que le terrain ait été occupé illégalement. La décision de s'installer à *La Carpio* se fait souvent de bouche-à-oreille : par un proche, un voisin ou un membre de la famille.

Ce processus de peuplement s'est appuyé sur la production de baraquements construits avec des matériaux de récupération. Selon un entretien réalisé avec un représentant du ministère de Logement, les occupations de ce type, en vue d'un accès au logement, ont lieu souvent lorsqu'il y a des congés ou des longs wee-kends afin de retarder toute action d'expulsion. En effet, toute occupation de terrain signalée dans les premières vingt-quatre heures fait l'objet d'une expulsion immédiate. Après ces vingt-quatre heures, il faut une action judiciaire, ce qui donne plus de temps aux habitants pour anticiper l'éviction. Le choix de s'implanter au centre du plateau dans un premier temps facilite la dispersion en cas d'arrivée des forces de l'ordre. Progressivement le quartier s'organise en secteurs, au nombre de neuf (figure 11), ce qui structure son organisation actuelle. Chaque secteur dispose d'un *comité de secteur,* élu par les résidents, qui se mobilise pour améliorer les conditions de vie des habitants. Huit de ces secteurs sont fédérés dans l'Association des Comités de quartiers de *La Carpio* (Asocodeca de son nom en espagnol)[4], le neuvième, ayant fait scission (*Pequeña Gran Ciudad*). Les dernières zones à être peuplées sont localisées à proximité des bords des rivières et sont les plus exposées aux situations d'urgence (Sandoval *et al*., 2010), soit *Roble Norte* et *Pequeña Gran Ciudad* (figure 11).

[1] La réussite de cette distribution varie selon les cas. Regarder Román (2013).
[2] D'après les données des entretiens et Sandoval *et al.* (2010).
[3] D'après Floderer (2018) nombreux des leaders qui participent au peuplement de *La Carpio,* ou d'autres quartiers « informels » dans les années 1990, ont participé aux opérations d'occupation des années 1980, ou sont les enfants des anciens leaders des invasions précédentes.
[4] En espagnol : "*Asociación de comités de vecinos de La Carpio*".

2. Un quartier densément peuplé au marché immobilier dynamique

Compte tenu de sa situation d'« informalité »[1] les chiffres de la population du quartier varient selon les sources. D'après le recensement 2011[2], il hébergerait un peu plus de 18 000 habitants mais d'après le recensement de quartiers précaires réalisé par le ministère de Logement entre 2011 et 2013, *La Carpio* abriterait 39 000 personnes (MIVAH, 2013), constituant ainsi le plus grand territoire d'habitation « informel » de la Métropole de San José. Le poids démographique et les caractéristiques sociales du quartier situent le district *Uruca* dans la dernière position du classement selon l'Indice de développement social des districts de San José (Municipalidad de San José 2016 : 81). Le district concentre en effet 59% des logements informels de la commune, soit 54.8% des habitants dans cette situation (Municipalidad de San José, 2016 : 83). Selon l'indicateur des « Besoins fondamentaux non satisfaits »[3] le district se situe en premier du classement (MSJ, 2016). Le tableau des caractéristiques de la population active selon leur niveau de qualification donne une idée du profil socio professionnel de *La Carpio* : 96% de la population active étant des professionnels à faible qualification.

Tableau 4. Profil de la population active de *La Carpio* par niveau de qualification

Type de poste occupé	Niveau de qualification (Echelle de 1 à 4)	% de la population active
Cadres et directeurs exécutifs	4-3	0 %
Professionnels intellectuels qualifiés (professeurs, professions libérales)	4	1 %
Techniciens et professionnels intermédiaires	3	3 %
Professionnels faiblement qualifiés (postes d'appui administratif, commerçants, agriculteurs et ouvriers qualifiés, artisans mécaniciens)	2	64 %
Postes d'un niveau de qualification très faible (nettoyage, ouvriers non qualifiés, vendeurs ambulants)	1	32 %

Source : Institut National des statistiques et des recensements (INEC), recensement de la population 2011[4]*.*

Malgré l'absence de titres de propriété de la plupart des habitants, dans le cadre de notre travail de terrain nous avons pu observer que la demande en logement est forte dans ce quartier. Le marché immobilier clandestin se développe assez rapidement, que ce soit pour la vente ou la location. Il prend appui sur des documents rédigés notamment par les leaders locaux, qui attestent d'abord de l'emplacement de la parcelle, puis de la construction d'une maison. Il s'agit d'une sorte d'« acte de vente »[5] qui témoigne de l'achat d'un lot. Malgré le caractère « informel » du quartier, l'invocation au droit, réinterprété par les habitants, permet en effet de légitimer localement l'appropriation de l'espace (Melé, 2009). Tant que les habitants ne sont pas expulsés, ils commercialisent ainsi les baraquements ou maisons construites en dur. Ces « actes de vente », sorte de titres de propriété non formalisés par l'État, sont très importants pour faire valoir le droit du résident sur son logement dans le cas d'une hypothétique régularisation massive du terrain, ce qui est déjà arrivé dans d'autres

[1] Actuellement, il n'y a que les habitants du secteur de San Vicente de *La Carpio* qui ont obtenu leurs titres de propriété.
[2] Informations collectées le 2 février 2017 à l'*Institut National des Statistiques et des recensements*.
[3] Indicateur calculé par l'*Institut National des Statistiques et des recensements* (INEC) qui informe sur la part relative des foyers ne satisfaisant pas les besoins dits élémentaires : logement digne, vie saine, accès à l'éducation, accès aux services de base.
[4] Les données générales jusqu'à l'échelle du district sont disponibles sur le site de l'*Institut National des Statistiques et des recensements* (INEC), [en ligne] URL: http://www.inec.go.cr/. Les données relatives au profil socio-économique de *La Carpio* ont été sollicitées en février 2017.
[5] En espagnol : "*carta de venta*".

quartiers au Costa Rica et dans d'autres métropoles latino-américaines (Dureau *et al*., 2006 ; Román, 2013).

En ce sens, malgré la solidarité des premiers arrivants exprimée par luttes collectives pour l'accès aux services, comme nous le verrons plus loin, le peuplement du terrain ne s'est pas fait sans tensions entre résidents pour la distribution des lotissements ou la délimitation de ces derniers. Ces conflits sont réglés par les leaders communaux, qui constituent des négociateurs ou médiateurs entre les parties. À ce sujet, Karla, leader locale de longue date et coordinatrice du *comité de quartier de gestion de crise*, raconte comment s'est réalisée ce processus de peuplement, les leaders délimitant les lotissements et attribuant des emplacements. Ce processus est semblable à celui de plusieurs autres quartiers informels au Costa Rica (Roman, 2013) :

> On se voyait toujours mêlé dans des conflits de délimitation [*entre lots*] : est-ce que je me suis décalé de mon emplacement ? Est-ce que c'est pas plutôt toi qui a bougé ? Alors dans le comité [*de quartier*], on se rendait sur place et on essayait de résoudre le problème. Parfois les gens acceptaient, parfois non […] Disons qu'au début, toutes les associations [*de quartier*] faisaient une lettre de vente, parce que ça donnait un appui […] ou les habitants pouvaient payer des avocats [*pour réaliser la lettre de vente*] […] Moi ce que je conseille aux gens c'est ne pas payer des avocats. C'est simple : le propriétaire, l'acheteur et deux témoins peuvent faire le document. […] Et ça c'était une validation, qui est légale, parce que ce qui a été vendu c'est la baraque ou maison…mais évidemment tu ne peux pas la séparer du terrain.
>
> *Karla, CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Il y a donc des conventions au sein de cette irrégularité qui font que les habitants peuvent faire des transactions immobilières, investir leur terrain, donner une valeur. Ce phénomène permet d'ailleurs de comprendre la différence entre les termes « *tugurio* » et « *precario* » établie par l'administration costaricienne. Le premier entend une édification improvisée à des fins de logement, qui peut faire l'objet d'une déclaration de non-habitabilité dans la mesure où les conditions de la construction, faite à partir des matériaux de récupération, peuvent être dangereuses pour ses habitants[1]. Le terme *tugurio* se réfère donc à la qualité de la construction et n'informe pas sur la possession ou non de titres de propriété foncière. Un foyer peut par conséquent habiter dans un « tugurio » et être tout de même propriétaire de son terrain. Le terme « *en precario* » (« précaire », en francais), fait, lui, directement référence à la *non*-possession de titres de propriété foncière : la famille habitant le logement dit *« en situation précaire »* n'est donc pas propriétaire du terrain. En ce sens, le terme informe strictement sur la non-détention de titres de propriété foncière. La maison peut être en bon état, mais se trouver en situation d'illégalité, ce qui est le cas de nombreux logements à *La Carpio*.

La situation générale d'« informalité » d'occupation du terrain recouvre différentes situations socio-économiques parmi les habitants. Le taux de rotation de logements est en effet fort sur l'ensemble du quartier (des ménages qui arrivent et des ménages qui quittent *La Carpio*). Cette rotation est toutefois plus importante au fur et à mesure que l'on approche des rivières. Souvent, les populations localisées sur les rives, exposées aux inondations des cours d'eau, sont arrivées plus tardivement, souhaitent payer un loyer moins élevé ou n'ont pas trouvé un meilleur emplacement à *La Carpio*[2]. Dès lors il est

[1] Loi 2760, art 2.

[2] Dans le cadre de notre travail de terrain, nous avons pu constater que dans certains cas, les familles habitaient dans un premier temps sur le plateau de *La Carpio*, en haut, en location. Mais elles décident de s'installer sur les bords de fleuves car elles ne s'entendent plus avec le propriétaire du bien qui peut imposer des règles vécues comme arbitraires. Pour ne citer qu'un exemple, certains propriétaires ne souhaitent pas que leurs locataires aient des enfants par peur que leur bien soit dégradé.

possible de trouver différentes situations de risque au sein du même quartier. Il y a le quotidien de ceux qui habitent en haut, et puis celui de ceux qui habitent en bas, sur les bords de rivières ou sur les versants :

> En bas, au moins ceux qui sont là dans le secteur des *Gradas Norte*, qui doivent descendre tous les jours. Les derniers, ceux qui vivent au bord du fleuve, doivent monter et descendre 310 marches, à chaque fois qu'ils doivent sortir ou descendre. Ces gens-là, quand il y a une coupure d'électricité, l'Entreprise n'aime pas venir leur rétablir le service, parce que pendant qu'ils vont faire la réparation, on leur vole les affaires de la voiture. Donc l'entreprise doit se mettre d'accord avec la police pour que cette dernière surveille un peu, pendant qu'ils font les travaux.
>
> *Karla, CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Dans tous les cas, les familles dans cette situation souhaitent *remonter la pente* par vente de leur logement pour en acheter un autre situé un peu plus haut et peut-être un jour arriver à sortir du quartier. En effet, pour certains ménages, l'accès à une propriété en bords des rivières leur permet de constituer un premier capital qu'ils vont revendre par la suite et qui leur permet de racheter un logement plus haut. La stratégie de certains est aussi de mettre en location la propriété acquise sur les rives, une fois qu'il a été possible d'acquérir un logement plus haut.

L'étalement et la densité du quartier génère ainsi différentes situations de logement et d'exposition au risque, ce qui se traduit par des tensions entre leaders des secteurs du quartier. L'analyse des origines du quartier, issu d'une *invasion* de terrain dans le cadre d'un besoin de logement, permet de comprendre comment *La Carpio* tisse, dès ses origines, une relation très complexe avec l'État.

B. Les tensions et compromis qui consolident le quartier

L'origine du quartier illustre sa situation de « marge », entretenant des « *interactions qui sont autant de liens tissés avec le reste de la ville* » (Sierra, Tadie, 2008). C'est à partir des demandes des habitants, de leurs revendications, des actions collectives manifestes (Melé, 2012) que les pouvoirs publics de l'échelle locale ou centrale cèdent et installent les services urbains : *« Ici disons que les luttes pour obtenir un accès aux services ont été réussies : nous avons réussi la lutte pour l'accès à l'eau, pour l'électricité, pour le revêtement des rues, qui se fait petit à petit.* »[1]. D'après les informations collectées dans les entretiens et dans la littérature, les connexions ont été réalisées deux ans après la première invasion pour l'eau, et cinq ans pour l'électricité. Il s'agit de traiter ici plus avant les rapports de force entre habitants et institutions qui marquent le rythme de la consolidation du quartier et façonnent le territoire. Nous évoquons également les relations avec les différents acteurs privés (entreprises, ONG, églises) présents à *La Carpio,* lesquels permettent de pallier les réponses partielles des pouvoirs publics.

1. Les mobilisations auprès des instances publiques

La construction du quartier se fait par des conflits et des négociations avec les pouvoirs publics, qu'ils relèvent de l'échelle locale ou centrale, de l'officiel ou de l'officieux. Selon un entretien que nous avons réalisé avec J.M Román, fonctionnaire du ministère de Logement, qui a également travaillé sur les politiques de logement social au Costa Rica, *La Carpio* possède en effet une spécificité dans sa relation à l'État par rapport au reste des opérations d'occupation qui surgissent dans les années 1980. Il existe

[1] Karla, CCE de *La Carpio*, entretien, mai 2017.

une complicité non reconnue de l'État central dans l'occupation massive du quartier, laquelle se fait en pleine période électorale :

> *La Carpio* est envahie en 1993. Mille familles s'installent et ni le ministère de la Justice, ni la Sécu [*propriétaire du terrain à l'époque*], personne ne s'en rend compte... En pleine campagne électorale. Or*, Carpio* marque déjà une situation très particulière : […] il y a une situation critique, l'État n'intervient pas pour les déloger, mais il ne fait non plus rien pour les consolider. Le début de l'histoire du quartier est très dure…
>
> *J.M Roman, ministère du Logement, entretien individuel, juillet 2015.*

L'État, en ne délogeant pas, semble jouer un rôle dans le processus d'occupation de *La Carpio*. Mais celui-ci est toutefois ambivalent, puisqu'il ne facilite pas l'accès aux services. Parmi les habitants rencontrés pendant le travail de terrain, certains affirment qu'ils auraient pu arriver à *La Carpio* dès 1993, mais qu'ils ont refusé car ils savaient que le quartier n'était pas encore raccordé aux services de base. Ils arriveront des années plus tard, dans d'autres circonstances, par d'autres circuits. C'est le cas de Sergio, originaire de la province de Guanacaste. Lorsqu'il s'y installe, le quartier est déjà connecté au service d'eau. Il nous indique cependant qu'il a eu l'occasion d'arriver au moment de l'occupation, mais qu'il a refusé car sa femme était enceinte :

> Donc, un jour le frère de ma femme a acheté une propriété à *La Carpio* [...] mais il travaillait très loin, et à *La Carpio*, à ce moment-là, ce qui se passait c'est que si tu achetais une parcelle -bon « acheter » disait-on [*il rigole*]- mais que tu n'y habitais pas, à n'importe quel moment une autre famille pouvait arriver et y habiter [...] Et donc bon, le fait est que j'avais ma fille toute petite, ma femme ne travaillait pas, et c'était vraiment ce qui pouvait nous sauver économiquement. [...] Ceci dit, j'ai eu l'opportunité d'arriver au quartier quand l'occupation a commencé, mais à ce moment…[*petite pause dans son discours*] Un ami me disait « allons-y, allons-y, là-bas tu prends le lopin de terre que tu voudras ». Mais seul Dieu sait… Quand l'occupation a commencé, ma femme avait à peine quelques mois de grossesse. Il n'y avait pas d'eau, il n'y avait pas de courant. C'était un grand risque. Je lui ai dit "non, le fait est qu'en ce moment, je ne peux pas. Peut-être plus tard". Donc on n'est pas parti, mais finalement nous avons fini là-bas ! [...] Quand nous sommes arrivés, il y avait déjà l'eau. Il n'y avait pas de courant. L'électricité qu'y avait, c'était celle que distribuaient les habitants, y avait un comité, mais c'était juste dans quelques maisons. Je me rappelle qu'on m'a dit deux choses « ne connecte pas le frigo, ni le fer à repasser ».
>
> *Sergio, ancien leader local de* La Carpio*, entretien individuel, juillet 2017*

L'accès aux service d'électricité s'est fait dans un premier temps de manière informelle (Sandoval García *et al*., 2010). La citation décrit les conditions instables d'accès au courant, et les précautions pour éviter que les réseaux alternatifs mis en place par les habitants ne sautent pas. Pour se ravitailler en eau, les habitants ont dû, pendant des mois, faire un trajet d'un kilomètre jusqu'à un jet d'eau mis à disposition par une entreprise ; ou bien ils faisaient la queue pour avoir accès à des jets de faible débit présents en bas du terrain, vers le Sud[1]. Cette situation marque beaucoup les résidents au début de l'installation, qui affirment avoir été surpris. C'est le cas de cette leader, arrivée à *La Carpio* quelques mois après le début de l'occupation, avec son compagnon, dans l'espoir de quitter la maison de leurs belles-familles respectives et d'avoir leur propre terrain :

> Lui, il vivait à […] dans un ancien quartier informel[2,] alors il était déjà habitué à ce style de vie. Moi je vivais à [*Cité de logements sociaux*][3], dans une maison qui avait de l'eau, de l'électricité, qui avait toutes

[1] Pour plus d'informations sur cette période voir (Sandoval García *et al.*, 2010).
[2] Quartier surgi aussi d'une occupation de terrain au milieu des années 1980.
[3] Cité de logements sociaux construite par l'État localisé au sud de San José.

> les commodités. On était très pauvres mais on avait ce qu'il fallait. Quand je suis venue habiter ici, pour moi c'était impressionnant.
>
> *Leader locale de* La Carpio*, carnet de bord, juin 2017.*

L'exemple du raccordement au service de l'eau illustre bien la relation empreinte de tensions et de compromis entre habitants et puissance publique. L'accès au service institutionnel se fait dans un premier temps par dix tuyaux de raccordement disposés dans un point central du quartier et ravitaillés par des citernes par l'*Institut des Aqueducs et des Egouts* (AyA de son nom en espagnol). Cet accès collectif générait néanmoins des tensions entre résidents et entre secteurs pour la gestion de la ressource et sa distribution. Les habitants multiplient par conséquent les sollicitations à l'institution, puis déposent des recours auprès de la Cour Constitutionnelle[1], pour raccorder directement les logements :

> La petite histoire que l'AyA nous donnait en 1995, pour [*ne pas*] installer l'eau potable à *La Carpio* était qu'ils n'avaient pas de matériaux. Qu'ils n'avaient pas l'équipement nécessaire, ni le budget. Alors nous lui avons dit « on se charge, nous, de casser les rues de *La Carpio*, et vous, apportez l'équipement, les tuyaux et tout le tralala ». Et puis on a déposé plainte, parce que nous avions le droit d'avoir de l'eau potable[2] dans nos maisons. Alors tous les habitants *La Carpio* [...] se sont chargés de casser les rues, les habitants. […] Et en plus [*sur un ton scandalisé*], dans nos reçus, ils ont mis "service d'égouts" ! […] nous nous sommes rendus compte et nous sommes allés nous plaindre, parce qu'il n'y a pas d'égouts ici.
>
> *Karla, CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Ainsi, pour avoir accès au service d'eau, les habitants font pression, en l'occurrence par des plaintes écrites, des sollicitations sur place et des recours en justice, auprès de l'institution publique préposée, pour avoir une réponse qui n'est que partielle par rapport à leurs demandes, puis ils complètent avec leurs propres moyens. En l'occurrence, ce sont les résidents qui ont constitué la main d'œuvre. Les problèmes de desserte de ces services de base sont toujours d'actualité[3]. Les connexions artisanales, « informelles », nombreuses dans beaucoup de secteurs du quartier (figure n°14), montrent que les infrastructures mises en place sont toujours insuffisantes par rapport à la demande et à la densification du quartier. « *Le AyA a mis le service pour 2200 familles […] mais maintenant nous sommes 6000. Ça va jamais être assez* ». Actuellement, le quartier dispose de neuf services de santé de proximité de type public, une école en cours d'agrandissement[4], et d'un service de transport public toutes les sept minutes.

[1] Au Costa Rica, comme nombre de pays hispanophones, les citoyens peuvent directement saisir la Cour Constitutionnelle par le biais du « *recurso de amparo* ». J'ai pu consulter les résolutions n°04984-95 et n°06364-96, délivrées par la Cour constitutionnelle en 1995 et 1996 au sujet du raccordement des foyers. Les demandeurs soulignent la mauvaise qualité du service, les conflits entre résidents et la monopolisation des points de ravitaillement par certaines personnalités. Dans les réponses de l'*Institut des Aqueducs et des Egouts*, l'institution souligne que les demandes de raccordement ont été étudiées, mais que compte tenu des caractéristiques du terrain, elles n'ont pas encore donner suite aux sollicitations. Ces résolutions ont été déclarées sans objet par la Cour.

[2] Au Costa Rica, depuis 1943 il existe droit à l'eau potable.

[3] Pour illustrer ces problèmes de desserte, il est possible d'évoquer les recours à la Cours Constitutionnelle déposés par les habitants contre l'*Institut des Aqueducs et des Egouts* dans les dernières années. Dans le système d'information en ligne de pouvoir judiciaire, j'ai trouvé treize recours déposés à la Cours Constitutionnelle pour des problèmes liés au service d'eau entre 2016 et 2019 (inclus). URL : https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/

[4] Sandoval *et al.* (2010) restituent la dynamique conflictuelle entre les résidents et le ministère de l'Éducation pour la construction de l'école du quartier, en cours d'agrandissement au moment où je réalise le travail de terrain.

Figure 14. Connections artisanales au service d'eau le long des ruelles de *La Carpio*



Aux côtés des tuyauteries, des ruissellements d'eau usée.

S Guevara V., juillet 2017.

La situation d'informalité dans laquelle se trouve le quartier, ainsi que les relations de tension et de compromis avec les pouvoirs publics ouvrent également la voie à des opportunités politiques pour collecter des voix selon le calendrier électoral. Les entretiens rendent compte de cette dynamique de marché de voix dans le cadre d'élections présidentielles ou municipales. Les candidats promettent de paver les rues, d'empêcher l'entreprise d'enfouissement de s'installer ; ils s'engagent également pour régulariser la situation des logements du quartier ou proposent une relation privilégiée pour avoir accès aux programmes d'aide ou de formation donnés par les institutions publiques. À ce sujet, ce leader de la neuvième section raconte comment il a réussi à installer un système d'assainissement dans son secteur. Il installe des égouts en trouvant lui-même la main d'œuvre :

> Ces égouts, étaient de l'Unité technique de San José. Et il s'avère qu'ils me les ont donnés, les mêmes personnes qui travaillent pour le maire, parce que, moi, je devais leur trouver 40 voix pour le soutenir aux élections municipales.
>
> *Représentant, comité de secteur* Pequeña Gran Ciudad*, entretien, juillet 2017.*

Ce type de promesse électorale a pu aboutir à des actions concrètes : plusieurs rues ont fait l'objet de revêtement, notamment les voies principales du quartier. Cependant, la déception des habitants face à des promesses non tenues a donné lieu à des manifestations fortes contre les acteurs publics

(Sandoval García *et al*., 2010), comme nous le verrons pour l'installation de l'entreprise d'enfouissement, amenant certains représentants locaux à changer de stratégie :

> C'est ce que je te dis. Avant, moi, je faisais tout pour ce parti-là, ils disaient « faites ça », « faites ci »… je le faisais avant. Mais depuis que j'ai vu que les gens qui sont au pouvoir font leurs magouilles, j'ai dit « ça m'intéresse pas ». […] Je dis à tout le monde que j'ai voté, que je vote, pour tout le monde, parce que si tu savais les choses qu'on voit ici… et les institutions, c'est pareil.
>
> *Leader de* La Carpio*, carnet de bord, juin 2017.*

Ainsi, les réseaux publics, tels que l'eau ou l'électricité mettent des années à être installés à *La Carpio.* Le raccordement aux services de base institutionnalisés se fait par les mobilisations des habitants, qui multiplient les sollicitations et déposent des recours en justice. Le développement du quartier est tributaire des relations entre les résidents d'un quartier « informel » et les institutions publiques, balisées par des moments d'oppositions fortes, mais aussi des négociations et de pratiques clientélaires. L'exemple de l'accès au service d'eau permet de montrer que face aux réponses partielles des institutions, les habitants compensent avec les moyens dont ils disposent. Ils s'appuient également sur d'autres acteurs privés présents dans le quartier (églises, fondations, entreprises).

2. Compromis et négociations avec des entreprises privées

La présence d'autres types d'entités privées ou parapubliques est particulièrement importante dans le processus de peuplement de *La Carpio,* d'autant que l'État costaricien tarde à s'impliquer dans le quartier (Floderer, 2018). Il s'agit de fondations[1], des coopératives internationales pour l'accès au logement, des églises chrétiennes et évangéliques[2] qui, avec leurs dons et leurs activités animent le quartier. Les projets d'action sociale des universités publiques et privées sont également nombreux (Sandoval, *et al*. 2007 ; 2010). Ces acteurs, notamment les églises et les fondations, construisent des terrains de jeu, forment des leaders, et mettent en place des cliniques privées, entre autres. « *Ici, il y a près de 87 églises évangéliques* », indique Karla[3]. La *Fondation Humanitaire costaricienne*[4], par exemple, y ouvre une crèche, met en place des projets éducatifs et anime des programmes de volontariats. Le soutien de nombre de ces acteurs est toutefois variable dans le temps, leurs aides ne devant pas bénéficier toujours aux mêmes personnes, les financements n'étant pas toujours stables (Floderer, 2018).

Par ailleurs, face à la pression des riverains, l'entreprise d'enfouissement de déchets EBI joue également un rôle important dans l'amélioration des infrastructures collectives. En 2000, elle s'installe au Nord-Ouest du quartier[5], malgré les multiples manifestations et recours juridiques des habitants contre son ouverture[6]. Son installation dans le quartier constitue une illustration des promesses

[1] Telle que la *Fundacion Promotora de Vivienda* (En français: "Fondation de promotion du logement*").* Par le biais de cette dernière, différents leaders du quartier sont formés à des modèles de coopérativisme de logement. Site: https://www.fuprovi.org/

[2] Parfois les fondations sont en lien avec les églises, comme c'est le cas de la Fondation "*Cristo para la Ciudad*" (site: https://www.cpcicostarica.org/). Concernant le rôle des églises et de la religion dans la vie de la communauté de la Carpio voir Sandoval *et al* (2010) et Floderer (2018).

[3] Karla, CCE de *La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.

[4] En espagnol "*Fundación humanitaria costarricense*". Site internet: http://www.crhf.org/es/.

[5] *La Nacion*, "Nuevo relleno abre", 15 novembre 2000. En ligne: https://www.nacion.com/el-pais/nuevo-relleno-sanitario-abre/T7VOFXHGDRES7ISUFOFB7W5IUQ/story/ [consulté en février 2018].

[6] *La Nación*, *Llueven alegatos contra relleno*, 29/03/2000. Sur : https://www.nacion.com/el-pais/llueven-alegatos-contra-relleno/QFXD2C7P7BGGNOK522BRXLJ5Z4/story/

clientélistes des pouvoirs publics faites aux résidents afin d'apaiser des situations de conflits (Sandoval García *et al*., 2010). Ce leader se rappelle :

> En 1999, ils viennent et font des présentations, il y a [*élu politique au gouvernement*] qui promet le ciel et la terre ; il y a [*autre élu politique de la Municipalité*] qui promet ciel et terre, et tout ça pour laisser l'entreprise d'enfouissement s'installer. Ça fait 17 ans qu'elle y ait, depuis 2000. Elle génère une pollution terrible : avec les bruits des camions [*qui traversent le quartier*], les fluides qu'ils rejettent… Les personnes qui vivent tout près reçoivent toutes les mauvaises odeurs. Pendant treize ans les déchets éjectent un gaz qui s'appelle du méthane, qu'ils ont brulé longtemps avec des cheminées. Si vous alliez, là-bas, pendant la nuit, vous auriez vu les cheminées, où ils brulaient tout. Depuis cinq ans, ils les ont mises en tuyau, et ils ont un brûleur, mais s'il est en panne, ils remettent les cheminées...
>
> *Leader de* La Carpio*, carnet de bord, juin 2017.*

La littérature et le du travail de terrain montrent que l'installation d'EBI est facilitée par des promesses clientélistes de titularisation de la part des autorités publiques. Ces promesses ne se concrétisant pas au fil des années, les habitants réalisent plusieurs manifestations collectives, notamment pendant l'année 2004[1], et décident même de bloquer la voie principale de *La Carpio* (en mai 2004). Ce blocage génère une confrontation très forte avec la police, donnant lieu à des arrestations et une intervention du *Défenseur de Droits*[2] (Defensoria de los habitantes, 2005 ; Brenes Montoya *et al*., 2008 ; Sandoval García *et al*., 2010). Or, bien qu'elle provoque de fortes nuisances présentées par l'extrait ci-dessus et des fausses promesses, l'entreprise génère également des ressources économiques fixes pour les associations de *La Carpio*. En effet, suite aux multiples oppositions riveraines contre son installation, l'entreprise s'engage à donner une part de son bénéfice, soit cent quarante-et-un colons (près de vingt centimes d'euro) par tonne de déchets collectée, pour financer des projets dans le quartier. Ces ressources économiques sont depuis plusieurs années gérées par les habitants par le biais de l'association Asocodeca, avec un suivi de près de EBI pour éviter les malversations. Tout comme la *Dos Pinos* à *Barrio Luján*, EBI a ainsi un rôle ambivalent dans le quartier, autant vu comme un acteur générateur de nuisances, que comme pourvoyeur de ressources[3]. Ces fonds sont censés soutenir uniquement des projets d'infrastructures collectives et non pas des projets de types individuels ou privés. Par exemple, le local de la délégation de Police a été renforcé grâce à ces fonds :

> ...des rues, des trottoirs, des murs, des uniformes d'école, des chaussures de sport, des ballons de football, des postes informatiques pour l'école, plusieurs fois nous avons fait des améliorations du local de la délégation de la police, parce que bon puisque le Ministère [*de l'Intérieur*] ne met pas des sous dessus, parce que nous sommes illégaux, alors nous lui avons fait des travaux d'entretiens. Ça a toujours été pour des projets collectifs.
>
> *Karla, CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Ainsi, le quartier s'est également développé en mobilisant le secteur privé, pour combler l'absence des pouvoirs publics. Ce développement fragmenté et par petites victoires est visible dans le paysage du quartier. Les rues ont été revêtues sans penser au préalable au service d'assainissement, l'école a eu besoin de déplacer vingt-trois familles pour pouvoir s'agrandir, les espaces récréatifs se situent aux frontières du quartier. À ce sujet Karla indique :

---

[1] *La Nación*, "Disturbios en La Carpio dejaron 22 heridos", 01/06/2004. En ligne : http://www.nacion.com/ln_ee/2004/junio/01/pais11.html. Pour aller plus loin sur ce sujet, voir Sandoval *et al* (2010).

[2] En espagnol : "*Defensoría de los Habitantes*"

[3] La gestion de ces fonds et l'absence de projets concrétisés a influé sur les incidents tendus entre résidents et forces de l'ordre en 2004.

> Ici les gens ont toujours réfléchi à leur bénéfice propre : prendre des emplacements et des emplacements et les vendre, puis les vendre, et les vendre et nous n'avons pas prévu -moi incluse-un espace grand pour cela, pour qu'il y ait une école comme il se doit, un collège […] Mais si tu vois, avec toutes ces années, que les gens vivent à *La Carpio*, petit à petit le quartier s'est construit. Vous ne voyez plus des baraquements, enfin, si, notamment dans les zones à risque, parce que bah les gens ne vont pas investir sur les versants des rivières parce qu'ils savent qu'ils ne vont pas rester là… ça fait des années qu'ils sont là mais ils savent qu'ils ne vont pas rester là, donc ils n'investissent pas.
>
> *Karla, CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Ainsi, l'histoire de *La Carpio* est marquée par les rapports de force entre les habitants et les autorités publiques. Les mobilisations collectives des résidents auprès des institutions sont essentielles pour accéder aux services de base. Mais l'analyse du raccordement au service public d'eau montre que la réponse de l'État reste partielle face aux besoins d'un quartier à forte pression immobilière. Les résidents compensent alors en faisant appel aux réseaux de solidarité de proximité, en mobilisant leurs savoir-faire, mais aussi en ayant recours aux acteurs privés du quartier (églises, fondations). Parmi ces derniers, l'entreprise EBI joue un rôle déterminant et ambivalent : elle constitue autant une source de nuisances qu'un levier pour l'amélioration des infrastructures collectives. Le développement du quartier se fait ainsi de manière segmentée, par des tractations et des petites victoires, ce qui a un effet sur l'impact des inondations, comme nous le verrons dans la troisième sous-section.

C. *La Carpio* et les inondations : gestion et bricolages face à un risque polymorphe

L'on pourrait penser que le degré d'exposition au risque produit des séquences d'installations dans le quartier, dans la mesure où les derniers arrivés sont ceux qui subissent les crues des rivières. Ces habitants occupent la partie basse des « versants urbains » (Caballero Zeitún, 2011), des accidents géographiques dans lesquels la combinaison des caractéristiques géomorphologiques et le mode d'usage du sol constitue une menace pour les résidents. Cependant, il s'agit de montrer ici que les inondations ont également un rapport avec le processus de densification de l'ensemble du quartier.

1. Les inondations, conséquences des cours d'eau et de la saturation du système d'assainissement

La Carpio est affecté par deux types d'inondations. D'une part, elles peuvent être le fait des crues des rivières pendant la saison des pluies. Moins fréquentes, ces inondations affectent notamment les habitants qui vivent sur les rives. D'autre part, elles peuvent survenir par saturation ou inexistence du système d'assainissement (figure 15 ci-dessous). Beaucoup plus fréquentes, ces inondations impactent tant la partie plate du terrain (vers le centre du plateau) que les logements se situant sur les versants, les escaliers et chemins pour descendre vers les rivières se transformant en voies de ruissellement.

À ce sujet, une représentante du secteur *Pequeña Grand Ciudad*, identifie l'absence du système d'assainissement comme principal facteur des inondations dans son quartier. À ses yeux, les représentants des autres secteurs de *La Carpio* continuent à revêtir les rues en complicité avec la Mairie sans penser au préalable au système d'assainissement, ce qui impacte son secteur, localisé au Sud, en contre bas du plateau central :

> Donc eux, les célèbres dirigeants d'Asocodeca viennent et… toute cette eau qui tombe, comme chute d'eau, provient d'en haut. Si tu continues à revêtir les rues sans canaliser l'eau, l'eau fait évidemment

> des désastres, pas vrai ? Donc ils viennent, ils recouvrent, en complicité avec le maire, sans amener un ingénieur pour canaliser les eaux usées et faire leur distribution comme il le faut.
>
> *Natalia, Comité de secteur* Pequeña Gran Ciudad*, juillet 2017.*

La figure 16 montre ce phénomène. Dans le parcours que nous avons réalisé avec elle, la leader nous montre l'eau qui ruisselle d'en haut et les canalisations mises en place par le *comité de secteur* après avoir fait un marché avec la Mairie. Elle nous parle également des collaborations que le comité a réalisées avec des étudiants en architecture afin d'améliorer le drainage des eaux des pluies dans *Pequeña Gran Ciudad*.

À cette absence de réseau d'assainissement, s'ajoute la gestion des déchets. La collecte des ordures se faisant uniquement sur la voie principale du quartier. En effet le camion des services municipaux ne rentre pas dans les autres rues. Les habitants évoquent fréquemment le problème des ordures qui s'accumulent sur les quelques réseaux d'assainissement existants. Nombre d'entre eux se plaignent de leurs voisins qui ne respectent pas les horaires de passage du camion de ramassage. L'entretien que nous avons réalisé avec Ariana, illustre ce phénomène. Elle habite dans un appartement situé au premier étage d'un petit immeuble, sur une rue placée en contre bas de la voie principale du quartier, en allant vers le Sud. N'habitant pas au rez-de-chaussée, elle n'est pas affectée par les inondations, mais c'est le cas de ses voisins, au sujet desquels elle indique :

> Bon parfois, il n'y a pas moyen, parce que tous les déchets d'en haut [provenant de la voie principale] arrivent, les gros sacs, et là, en bas, là où nous sommes [au niveau du rez-de-chaussée], il y a des grands tuyaux, limite je peux tenir à l'intérieur [...] ce sont des tuyaux par lesquels l'eau passe pour qu'elle n'inonde pas les foyers. C'est le monsieur de la quincaillerie qui les a mis. Ce sont de tuyaux énormes, grands, mais comme les ordures d'en haut viennent en bas, alors elles bouchent les tuyaux, logique, donc la rue est inondée. Et donc ces gens-là [ses voisins, habitant au rez-de-chaussée], ils se sont toujours inondés, depuis que je les connais [...] Les égouts qui sont en haut sont bouchés par les gens, par les ordures, celles qui vendent les galettes [tortillas], elles jettent le charbon brûlé comme ça, elles laissent tout, et ça, ça devient une espèce d'amas, et quand tu te rends compte les égouts sont bouchés.
>
> *Ariana, habitante de* La Carpio*, mai 2017.*

Ainsi, le risque d'inondation est intrinsèquement lié au processus de peuplement de *La Carpio.* Plus précisément à la densification des bords des rivières, à une absence de réseau d'assainissement malgré des rues revêtues et à la gestion des déchets du quartier. Le mode d'occupation et de consolidation du territoire, dans lequel les interactions entre acteurs sont structurantes, le rend très sensible aux effets des précipitations. Les pratiques des *acteurs*, au pluriel, façonnent le risque (Sierra, 2000). Or, tout comme pour *Barrio Luján*, les habitants de *La Carpio* construisent des dispositifs artisanaux de gestion de risque, visibles dans le quartier et inscrits dans leur quotidien.

Figure 15. Les inondations par saturation du système d'assainissement



La voie centrale de La Carpio sous la pluie.

H. Romero, 2016.

Figure 16. Le ruissellement et l'assainissement à *Pequeña Gran Ciudad*

Photo 1. Ruissellement des eaux usées sur les maisons en contrebas du plateau central.



L'eau provient du secteur Las Brisas *et impacte les logements de* Pequeña Gran ciudad.

Photo 2. Le système d'assinissement de la *Pequeña Gran ciudad*



Tuyauterie installée par les habitants de Pequeña Grand Ciudad.

S. Guevara V., Juillet 2017

2. Les inondations, un élément du quotidien comme un autre

Les inondations habituelles par saturation du système d'assainissement ne sont pas perçues comme des « inondations » au sens strict par les habitants, qui ne les présentent pas comme telles. Le phénomène est intégré dans les stratégies qui relèvent de la sphère privée, immédiate et ordinaire des résidents. Cette banalisation du risque d'inondation par saturation, ou par inexistence du système d'assainissement, est revenue à plusieurs reprises lors des entretiens réalisés à *La Carpio.* Elle suggère que ce type de risque est incorporé dans le quotidien des habitants et se dilue face à un projet de long terme d'amélioration de leurs conditions de vie.

Lors de la réalisation du travail de terrain, je constate que Julia, une riveraine du versant Nord que je souhaite interviewer, ne comprend pas les raisons pour lesquelles je souhaite échanger avec elle. Elle habite près de la rivière *Virilla*, sur le flanc, pas sur les bords. L'inondation qui impacte sa maison ne se fait pas par le bas, c'est-à-dire par la crue du cours d'eau, mais par le haut. Au début de l'entretien, alors que tous ses voisins m'ont indiqué que son logement était l'un des plus fortement affectés par des inondations, elle m'indique qu'elle n'est pas concernée par le problème. Ce n'est que lorsque je lui ai posé la question plus explicite : « *Mais quand il pleut, l'eau ne rentre jamais chez vous ? »*, qu'elle a tout de suite répondu « *ah oui, ça oui* »[1]. À ses yeux, le terme « inondation » fait davantage allusion aux débordements de la rivière qu'aux problèmes de ruissellement ou à la saturation du système d'assainissement dans le quartier. Elle ne se présente donc pas comme étant une habitante affectée par des « inondations ». « *L'inondation est plus gérée par chacun,* m'indique Karla*, disons, moi j'en souffre. J'en ai souffert avec les dernières averses et j'allais pas dire aux camarades "regardez, ma maison est inondée, venez m'aider !", enfin non. C'est pas si urgent* »[2]. La gestion des débordements par saturation du réseau d'assainissement font ainsi partie des problèmes routiniers du quartier.

L'exploration des stratégies des habitants pour faire face à ces perturbations permet de comprendre comment se réalise cette inscription du risque dans les pratiques quotidiennes. Tout comme à *Barrio Luján*, les stratégies pour empêcher l'entrée de l'eau dans les logements sont tout d'abord visibles au niveau des formes urbaines du quartier, et notamment des façades des logements. Les habitants construisent leurs maisons sur pilotis, notamment lorsqu'ils sont localisés en bord de rivière. Ils édifient également des barrières en toile ou en béton, bien que cela implique d'enjamber, voire de sauter un muret pour rentrer dans la maison. C'est le cas de la famille de Rosa et José. Localisés vers le Sud du quartier, sur la partie basse du plateau : ils aménagent le caniveau en face de leur maison afin de dévier l'eau qui coule sur la rue (figure 17, photo n°1). Ils s'allient par ailleurs avec le commerçant (quincaillerie) voisin afin de mettre en place des tuyaux souterrains pour faciliter le passage de l'eau en dessous des foyers (figure 17, photo n° 2).

[1] Julia, habitante de *La Carpio*, entretien individuel, février 2017.
[2] CCE de *La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.

Figure 17. Les logements façonnés par le risque d'inondation

Photo 1. Des façades aménagées



Muret édifié pour empêcher l'eau de rentrer à la maison dans le sud de La Carpio.

Photo 2. Des logements permettant la circulation de l'eau



Tuyauterie souterraine mise en place par le propriétaire de la quincaillerie afin de faciliter le ruissellement en dessous des logements.

S. Guevara V., Juillet 2017

Dans son récit, cette famille raconte comment à son arrivée, sa maison était au niveau de la rue, qui n'était pas encore revêtue. Mais au fur et à mesure du processus de développement du quartier et de la progression du revêtement, le logement est resté en contrebas par rapport à la chaussée (figure 18), ce qui a accentué leur problème d'inondation lors de la saturation du système d'assainissement du quartier. Avant la construction du muret, l'eau qui coulait sur la rue, rentrait dans leur logement. Les habitations observées sur les versants qui conduisent aux rivières présentent le même problème de différence de niveau.

Figure 18. La maison de Rosa et José, en contrebas de la route



La photo est prise depuis l'intérieur de la maison. Elle illustre la différence de niveau entre la rue et l'intérieur du logement.

S. Guevara V., Mai 2017.

Or le cas de la famille de Rosa et José montre également comment les dispositifs indigènes de gestion de risque peuvent générer à leur tour des risques supplémentaires. La construction de leur muret reporte en effet l'impact de l'inondation sur le voisin, l'obligeant à construire à son tour une canalisation des eaux.

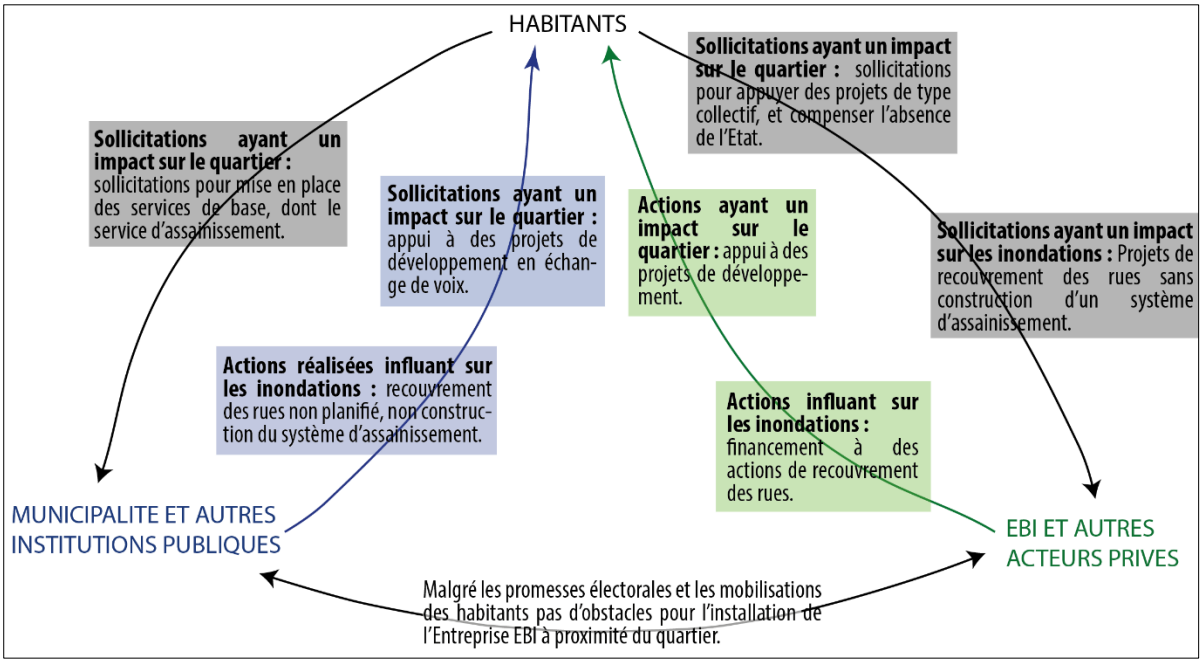
Enfin, tout comme à *Barrio Luján*, les riverains de *La Carpio* réalisent également une surveillance et surélèvent leurs biens lors d'épisodes de pluie intense : ils regardent, ils écoutent la pluie. Un habitant du secteur Nord du quartier, César, résidant au bord de la rivière *Virilla*, explique qu'il utilise un manche de balai qu'il immerge pour surveiller la hauteur de l'eau de la rivière qui rentre souvent dans sa maison.

Ainsi, le risque d'inondation à *La Carpio* est étroitement lié au processus de peuplement d'un territoire « informel », marqué par des confrontations mais aussi par des compromis entre résidents et pouvoirs publics, puis entre les résidents et les acteurs du secteur privé présents dans le quartier. Le risque est non seulement associé à la localisation des foyers par rapport aux cours d'eau, mais il est également façonné par les processus d'installation des services de base, de revêtement des rues, par les aménagements artisanaux des habitants. Or, les inondations, notamment par ruissellement, sont totalement intégrées dans les pratiques quotidiennes des *Carpianos*. Le problème est relégué au second plan au regard de projets à plus long terme d'accéder à un logement et aux ressources de la ville, de constituer un capital et d'atteindre une meilleure situation socio-économique. Les stratégies conçues afin de réduire l'impact des inondations relèvent donc plus particulièrement d'un bricolage réalisé dans la sphère intime et immédiate. Les réseaux de solidarité locale ou de voisinage peuvent se mettre en place afin de faire face au risque, mais nous avons vu comment la gestion de ce dernier peut en même temps générer des tensions entre habitants ou entre secteurs. Nous avons enfin remarqué l'absence de mobilisations relatives aux inondations en tant que telles, qu'elles relèvent des crues de la rivière ou du ruissellement. Elles ne sont pas appréhendées comme un problème auprès des instances publiques et sont perçues soit comme une difficulté provisoire lorsque l'on vit sur les bas-versants, soit comme une déficience du réseau d'assainissement dans un quartier toléré par les pouvoirs publics.

Conclusion. Le système d'acteurs de *La Carpio* avant l'arrivée des comités riverains de gestion de crise

Tout comme pour *Barrio Luján*, les inondations de *La Carpio* sont un phénomène lié au processus de développement du quartier. Certes les spécificités de l'inondation varient, mais dans les deux études de cas elles sont tributaires de la relation que les habitants ont pu tisser avec les entités publiques (schéma n°6). Si le statut « informel » de *La Carpio* génère une relation intrinsèquement conflictuelle avec les entités publiques, les acteurs publics façonnent en même temps ce territoire : par leur silence, leur participation partielle à la consolidation du quartier, et par leur façon de tirer profit, notamment électoral, du statut de « marge » de *La Carpio*. Dans ces rapports de force, empreints de compromis entre acteurs publics et résidents, les habitants déploient des stratégies dans l'objectif d'améliorer leur situation résidentielle. Ainsi, les inondations à *La Carpio* ont à voir avec la densification des bords des rivières, qui est l'œuvre des habitants, mais elles sont également le résultat d'un développement urbain où les réponses partielles de l'État pèsent et accentuent le risque. Ceci apparaît nettement à travers un système défaillant, voire inexistant, d'assainissement du quartier. La gestion de déchets ne fait qu'accentuer le problème. Le lien entre ces facteurs génère un territoire extrêmement réactif aux épisodes de précipitations intenses.

Schéma 6. Système d'acteurs locaux et problématique des inondations à *La Carpio*



Le schéma montre les différentes interactions entre les trois principaux acteurs collectifs du quartier. Ces interactions façonnent le quartier et la dynamique des inondations. Le travail de terrain a notamment interrogé les relations entre les habitants et le gouvernement local, ainsi qu'entre les habitants et les différents acteurs privés présents dans le quartier. Mais les informations collectées permettent d'éclairer tout de même la flèche du bas, entre la Mairie et l'entreprise EBI. Malgré les promesses électorales faites aux habitants, les élus n'empêchent pas l'entreprise d'enfouissement de s'installer.

Par ailleurs, tout comme à *Barrio Luján*, l'impact du risque d'inondation varie selon les secteurs du quartier, mais à la différence de *Barrio Luján*, cela s'explique par un processus de consolidation hétérogène répondant aux compromis que les leaders d'un secteur donné ont pu réaliser avec les différents acteurs publics ou privés. Du fait de ce processus d'édification non uniforme du territoire, il existe des inégalités d'exposition aux inondations à l'intérieur même de *La Carpio*, liées à la localisation des foyers sur le plateau. Or cette localisation est tributaire du moment d'arrivée au sein du quartier. Les habitants des bas-versants sont les plus exposés tant aux inondations causées par les crues des rivières, que par ruissellement. Cela étant, cette exposition évolue dans le temps, en fonction des différentes actions sur les infrastructures collectives et sur les maisons. Chaque habitant, en construisant ses propres dispositifs artisanaux pour faire face aux inondations, déplace le problème vers son voisin.

Enfin, si dans les deux quartiers il est possible de mettre en avant les stratégies riveraines pour limiter l'impact du risque, dans le cas de *La Carpio* la gestion relève notamment de la sphère individuelle ou familiale et s'estompe dans la poursuite d'un projet d'accès au logement et de consolidation du quartier. En ce sens, à la différence de *Barrio Luján*, à *La Carpio* le problème des inondations n'est pas formulé comme une plainte, ni auprès des instances publiques, ni auprès des grands acteurs privés qui participent au développement du quartier (tels que l'entreprise d'enfouissement, EBI). Il se traduit principalement par des tensions ou des actions d'entraide entre résidents ; par des initiatives locales de construction d'un système d'assainissement. En ce sens le statut d'informel de *La Carpio* joue un rôle important dans le positionnement des résidents par rapport au risque. À *Barrio Luján*, où les

habitants disposent de leurs titres de propriété, le risque est objet de mobilisation et de plaintes auprès des pouvoirs publics. La gestion du risque est considérée comme relevant de la responsabilité de la Municipalité. À *La Carpio*, elle est vécue soit comme un problème secondaire et provisoire, soit comme un conflit entre résidents des différents secteurs.

En conclusion du chapitre, le tableau n° 5 met en comparaison les deux quartiers et leurs relations aux inondations.

Tableau 5. Les inondations à *La Carpio* et à *Barrio Luján*

Éléments de comparaison	***Barrio Luján***	***La Carpio***
PROFIL DU QUARTIER	• **Quartier ouvrier, qui se développe à partir de 1920.** • **Tous les habitants disposent de leurs titres de propriété.**	• **Quartier d'urbanisation spontanée qui surgit dans les années 1990.** • **La plupart des habitants ne disposent pas de leurs titres de propriété.**
FACTEURS DES INONDATIONS	• **Modification de l'écoulement du bassin de l'*Ocloro* par le processus d'étalement urbain de San José.** • **Croissance de la *Dos Pinos.***	• **Processus de peuplement et densification du quartier sur les versants du *Torres* et du *Virilla*.** • **Absence de réseau d'assainissement pluvial.**
STRATEGIES DES HABITANTS POUR FAIRE FACE AU PROBLÈME	• Stratégies de surveillance et protections mises en place par les habitants dans les façades de leurs logements. • Surélévation des biens. • **Stratégies d'évitement temporaire (déplacement chez des proches le temps des crues).**	• Stratégies de surveillances et protections mises en place par les habitants dans les façades de leurs logements. • Surélévation des biens.
IMPACT DES INONDATIONS SUR LA RELATION AVEC LES POUVOIRS PUBLICS	• **Inondations considérées comme un problème qui doit être pris en charge par les pouvoirs publics.** • **Mobilisation des riverains pour faire pressions sur la Municipalité et le principal acteur privé du quartier.**	• **Inondations non présentées comme un problème en soi. Vues comme un problème provisoire, ou comme un problème d'absence de système d'assainissement.** • **Pas de mobilisation collective. Le problème est traité davantage à l'échelle de chacun des secteurs.**

Le tableau montre en caractère gras, les éléments qui diffèrent entre les deux quartiers.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Nous avons pu montrer dans cette première partie que le risque d'inondation à San José est non seulement le résultat de facteurs morphologiques et climatiques, mais également le fruit des modes d'occupation du sol dans lesquels interviennent les différents acteurs urbains. Les pouvoirs publics établissent un cadre, tandis que les habitants et les acteurs privés s'y adaptent.

Le premier chapitre a éclairé la constitution de la Grande Aire Métropolitaine de San José, et notamment la façon dont les pouvoirs publics ne parviennent pas à réguler sa croissance urbaine. Cela se traduit d'un côté par un étalement urbain qui ne prend en compte le système hydrique qu'à la marge, et d'un autre côté par une imperméabilisation intensive des sols conduisant à une modification des conditions de ruissellement des bassins versants. Les constructions se multiplient dans des endroits inappropriés sans tenir compte des liens entre l'amont et l'aval des cours d'eau. Pourtant, avec la prise de conscience collective du problème au tournant des années 1970, les autorités locales et nationales s'efforcent de dresser un cadre qui demeure cependant lacunaire et segmenté dans une situation où la métropole costaricienne est déjà consolidée. Les institutions techniques sont ainsi obligées de travailler actuellement dans un contexte contraint, non seulement par l'urbanisation extensive de la GAM, mais également par le caractère incomplet des données (météorologiques, morphologiques, entre autres). Ainsi, pour les praticiens, il semble impossible d'agir sur la ville sans reproduire les recouvrements et modifications des lits des cours d'eau. Par ailleurs, face à l'absence de données, les mesures de type infrastructurelles ne peuvent être effectuées qu'à partir de modélisations fondées sur des approximations. Parallèlement, avec la crise économique accentuée dans les années 1980, l'État est incapable de répondre à la demande en logement pour les couches les plus défavorisées, ce qui provoque des *invasiones* de zones à risque.

Dans ce cadre, les habitants s'adaptent selon les contextes territoriaux, intégrant le risque au quotidien. Les deux quartiers étudiés illustrent ces adaptations par les protections matérielles et symboliques mises en place par les riverains, par leurs stratégies de veille. Ces adaptations n'effacent pourtant pas la formulation publique du problème. Les inondations sont ainsi l'objet de revendications portées collectivement auprès des pouvoirs publics et des acteurs privés. À *Barrio Luján,* les habitants sont demandeurs de solutions structurelles, qui certes permettent de réduire les inondations provisoirement, mais qui ne les font pas disparaitre. À *La Carpio*, le problème de l'inondation n'est pas formulé en tant que tel, il se dilue face à un besoin matériel immédiat dans un contexte d'inégalités socio-économiques. Il relève de la sphère intime, et fait l'objet de tensions entre secteurs, ou d'actions d'entraide entre habitants. Face aux réponses partielles de l'État, des mobilisations collectives, notamment pour le revêtement des rues, se font jour et provoquent d'une part l'intervention de l'entreprise privée EBI, et d'autre part, des négociations électorales. Ce revêtement est cependant source de risques supplémentaires dans la mesure où il impacte le ruissellement dans un quartier au système d'assainissement inexistant. L'ensemble des adaptations des résidents des deux quartiers étudiés, couplés à la gestion des déchets saturant le système d'assainissement, modifient également l'expression du risque.

Le risque d'inondation met ainsi en évidence les impasses, les tensions avec lesquelles la ville costaricienne, entendue comme un système d'acteurs, s'est construite. Le risque est au croisement des logiques portées par ces différents acteurs urbains. Les inondations apparaissent ainsi comme un processus environnemental, au sens tout à la fois d'un système de relations tissées dans un contexte

climatique et morphologique ; d’une catégorie de l'action publique, c’est-à-dire un ensemble de réponses publiques ; et d’une construction sociale, c’est-à-dire le fruit de l’action conjuguée des habitants, des pouvoirs publics et des entreprises privées. Or, l’articulation de ces différentes logiques dans un contexte métropolitain rend le risque d’inondations urbaines difficilement mesurable ou localisable. Il s’accentue, se déplace, se transfert, s’oublie et ressurgit. Il peut prendre des formes variables selon la localisation et la période : il peut être le fait d’une crue des cours d’eau, mais également le résultat du ruissellement et de la saturation des systèmes d’assainissement. Le concept de risque est en ce sens évolutif en fonction des relations entre les conditions environnementales, l'action aménagiste et l'(in)adaptation des habitants.

PARTIE III. CONSTITUTION DES *COMITÉS DE QUARTIER DE GESTION DE CRISE* A SAN JOSÉ

En s'appuyant sur l'étude de deux quartiers de San José, la première partie de la thèse s'est attachée à démontrer les liens entre l'accentuation du risque d'inondation et le développement urbain. Nous avons pu ainsi mettre en évidence la façon dont les interactions entre les acteurs redéfinissent le risque en, d'une certaine manière, produisant du « territoire ». Par là-même, la notion de risque n'est plus cantonnée aux inondations et devient plus globale. Elle renvoie à des pratiques et des modes de vie insérés dans un ensemble de relations sociales et de rapports de force.

Or, si la recrudescence du risque est liée à un type de développement urbain, sa transformation dans le temps et sa récurrence conduisent les pouvoirs publics à mettre en place un système de réponse et de traitement de crise. Celui-ci est notamment dirigé par la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE de son nom en espagnol[1]), entité que nous avons déjà pu évoquer dans les chapitres précédents. Cette réforme de la réponse institutionnelle n'est pas uniquement due aux épisodes d'inondation à San José, elle est aussi liée à l'évolution des cadres d'action internationaux en matière de gestion du risque. Avec le temps, et notamment dans les années 1990, les compétences de la CNE sont redéfinies. Elle devient coordinatrice de tout un système institutionnel dans lequel interviennent des dispositifs locaux : les *comités de quartier de gestion de crise* (CCE). Ces derniers vont être mis en place dans les deux quartiers étudiés pour traiter les crises générées notamment par les inondations.

Ainsi, dans cette deuxième partie, nous nous intéresserons à la production d'un cadre institutionnel de gestion du risque au Costa Rica et à la façon dont il se met en œuvre dans les deux études de cas. Pour ce faire, nous étudierons tout d'abord la Politique Nationale de Gestion du risque qui encadre les CCE (Chapitre 5). Il s'agit d'interroger les difficultés rencontrées par les fonctionnaires publics pour mettre en place cette politique, notamment pour intégrer les habitants dans les dispositifs participatifs de gestion de crise au sein de la ville de San José. Nous verrons ensuite la façon dont ces dispositifs ont été instaurés à *Barrio Luján* et à *La Carpio*, comment ils ont été créés par la Mairie et comment ils ont été progressivement investis et transformés par les habitants selon leurs vécus et leurs stratégies territoriales (Chapitre 6). Nous montrerons que la volonté politique de constitution des CCE (afin d'apprendre aux habitants les « bonnes pratiques » de gestion de crise) n'a finalement pas abouti à instaurer une représentation partagée du risque conforme aux objectifs de la municipalité de San José.

[1] En espagnol : "*Comisión Nacional de Emergencias*"

CHAPITRE 5. UN CADRE D'ACTION DE GESTION DU RISQUE AUX CONTOURS INSTABLES

« Ce n'est pas un cadre conceptuel, c'est une terminologie à laquelle il faut donner un sens »

Chef stratégique de la Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence *(CNE), mars 2017*[1]

Dans les chapitres précédents, nous avons évoqué le rôle ponctuel que la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE) a déjà pu assumer en matière d'inondations. Sa mission principale a consisté pendant longtemps à gérer les crises. Dans ce chapitre, nous présenterons l'émergence et la mise en place du *Système National de Gestion du Risque* (SNGR) dans lequel la CNE devient une référence majeure en matière de politique publique au Costa Rica. Il s'agit donc de s'intéresser non seulement à l'histoire de cette institution, mais également au processus de consolidation de son cadre d'action, qui introduit à partir de 2006 les *comités de quartier de gestion de crise* (CCE). L'objectif est de montrer que comme dans beaucoup de pays d'Amérique Latine, la réforme de la gestion du risque au Costa Rica intervient, dans les années 1990, dans un contexte international d'émergence de la *Stratégie Internationale pour la réduction des Catastrophes Naturelles* (UNISDR) et ses cadres d'action successifs : Yokohama 1994, Hyogo 2005, Sendai 2015. La littérature montre comment la UNISDR, et les débats académiques qu'elle génère, constituent une référence pour les politiques publiques nationales et locales, au sein de ce qui est devenu un *monde des catastrophes « naturelles »*[2] dans lequel l'on trouve un vocabulaire, des normes, des pratiques, des dispositifs (Revet, 2009b ; 2018 ; Revet, Langumier, 2013). Le chapitre porte moins sur les évolutions des cadres internationaux – largement étudiées par ailleurs (Quenault, 2015) – que sur la façon dont ils sont importés et font évoluer l'approche de la gestion du risque au Costa Rica.

Dans ce processus de déplacement conceptuel, deux thématiques me semblent motrices d'évolution institutionnelle. D'une part, les discours des acteurs publics interrogés insistent sur ce qui est souvent présenté comme « les causes profondes du risque »[3], dans l'objectif de dépasser une vision strictement centrée sur l'urgence. D'autre part, les réformes mises en œuvre dans cette période visent à encourager la participation du *local*, qui concerne autant les municipalités que les habitants. L'implication de ces derniers est considérée comme indispensable pour réduire le risque. Ainsi, la stratégie de Yokohama, inscrite dans la UNISDR, indique déjà en 1994 l'importance de la « *participation et concours actif de la population à la prévention des catastrophes, à la préparation aux catastrophes et à l'atténuation de leurs effets de manière à améliorer la gestion des risque*s » (UNISDR 1994). Pour reprendre la formulation des acteurs rencontrés dans le travail de terrain, les évolutions qui débutent dans les années 1990 ont pour objectif de faire émerger une gestion du risque « intégrale » et « transversale » à l'ensemble des échelles et des secteurs d'activités de l'action publique. Cette

[1] Propos tenus par le *Chef stratégique de la Commission Nationale de gestion de l'urgence (CNE*), à propos des indicateurs d'évaluation du cadre d'action de Sendai des Nations Unies et de sa terminologie associée. Conférence d'ouverture du *Master professionnel de gestion du risque*, Université du Costa Rica, mars 2017.

[2] Expression empruntée à Revet (2018).

[3] Traduction de « causas de fondo ». L'expression figure notamment dans les documents du bureau de Gestion de risque de la Municipalité de San José (MSJ, 2011a, p. 26).

évolution du cadre d'action traduit également l'influence des sciences sociales[1] dans la construction des politiques publiques dans le domaine de la gestion du risque (Maskrey, Romero, 1986 ; Maskrey, 1989 ; Argüello, Lavell A., 2001 ; Lavell, 2005 ; Sierra, 2007 ; Narváez *et al*., 2009 ; Caballero Zeitún, 2013).

Cette étude de l'évolution de la gestion du risque dans les politiques nationales a déjà été réalisée dans plusieurs pays de l'Amérique Latine (Musset, 2000 ; Sierra, 2007 ; Robert, 2012 ; Vallette, 2013 ; Rebotier, 2015). Pour le cas du Costa Rica, cette transformation institutionnelle a été notamment analysée par Lavell (1996 ; 2005), qui appartient lui-même au courant radical des sciences sociales remettant en question l'origine « naturelle » des catastrophes, très influent dans les discussions internationales sur la gestion du risque dans les années 1990 (Vallette, 2013). En complément de ces travaux, il s'agit ici d'éclairer le processus de constitution d'un nouveau cadre d'action, en interrogeant tout particulièrement la façon dont les gestionnaires locaux et nationaux le mettent en application, notamment ceux qui interviennent à San José, capitale du Costa Rica. L'analyse proposée dans ce chapitre a donc moins pour objet la géopolitique de l'institutionnalisation de la gestion du risque (Sierra 2007), que la façon dont les professionnels s'emparent de la politique publique et prescrivent une participation habitante. Nous montrerons que ce processus d'appropriation est loin d'être stable, il se réactualise dans les diverses situations rencontrées par les acteurs publics, tout en laissant une marge d'initiative très restreinte aux populations. Face à la difficulté de circonscrire le rôle des habitants, les fonctionnaires sont tiraillés en effet entre, d'une part, une volonté de les considérer comme des interlocuteurs légitimes sur un risque qu'ils vivent au quotidien (Le Masson *et al*., 2009) ; et d'autre part, une vision de la gestion du risque très normative et essentialiste (Revet, 2009a ; 2013), qui délimite des « bonnes pratiques » et considère les habitants comme les réceptacles vides des discours descendants (Navez-Bouchanine, 2007). Cette tension est particulièrement flagrante à l'échelle de la municipalité de San José.

Le corpus sur lequel s'appuiera mon analyse est constitué de différents textes de loi sur la gestion du risque parus depuis 1969. Je mobiliserai ensuite une série de huits entretiens semi-directifs, effectués d'une part auprès des fonctionnaires qui ont participé aux processus d'élaboration de la loi de 2006, toujours en vigueur ; et d'autre part auprès d'agents qui la mettent en œuvre, à l'échelle nationale et locale. Je complèterai ce matériau par des observations réalisées dans le cadre d'événements publics relatifs à la gestion du risque, notamment le *Forum National de Gestion du Risque* (instance de concertation et de diffusion de la Politique Nationale de gestion du risque au Costa Rica), et la conférence d'ouverture du *Master professionnel de gestion du risque* de l'Université du Costa Rica conduite par le Chef stratégique de la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE). Ces évènements publics permettent de voir « *en acte, la production d'un consensus et la constitution d'un réseau d'acteurs, conditions d'émergence d'une réforme* » (Tissot, 2007).

Le chapitre présentera tout d'abord l'histoire de la CNE, depuis sa création en 1969 jusqu'à 2006 afin de montrer d'une part les paradigmes qui ont marqué son activité ; puis ensuite, nous interrogerons la progressive sophistication de la politique nationale de gestion du risque, qui se dote au fil du temps d'une terminologie et d'instruments d'actions. Dans un deuxième temps, nous analyserons les difficultés rencontrées par les gestionnaires publics pour mettre en application le nouveau cadre d'action qui émerge en 2006, révélant ses frontières conceptuelles floues, notamment au sujet de la participation habitante. Cette deuxième partie concernera plus précisément la façon dont la

[1] Par le biais du réseau latino-américain *La Red*, fondé en 1992 au Costa Rica.

municipalité de San José a investi le nouveau cadre d'action, à partir des actions de réduction des inondations et par la mobilisation de la notion de « co-responsabilité citoyenne »[1].

I. De l'émergence d'un « système » institutionnel

La loi de gestion du risque actuellement en vigueur au Costa Rica date de 2006 (loi n°8488). Elle est le résultat de plusieurs actualisations de la loi de 1969 dans laquelle la notion de « prévention » est progressivement intégrée. Ces modifications de la loi et de ses règlements traduisent un accroissement des responsabilités de la CNE, qui gagne en autonomie et devient progressivement coordinatrice de tout un système institutionnel dans lequel participent l'ensemble des institutions publiques. Il s'agit d'analyser ce déplacement progressif, d'une vision de la gestion du risque axée sur la défense civile et l'urgence, vers une vision plus holistique et préventive qui donne lieu au dénommé « *Système National de gestion du risque »*. En quoi l'organisation institutionnelle introduite par la loi 2006 constitue-t-elle un « système » ? Comment expliquer l'usage de ce terme ? Quelles sont ses caractéristiques par rapport à la gestion du risque mise en place jusqu'alors ?

A. D'une institution cadrée par l'urgence sécuritaire à l'émergence d'un système institutionnel (1969-2006)

Nous présentons ici l'évolution de la C*ommission nationale de gestion des situations d'urgences* depuis sa création en 1969, date de la première loi de gestion de l'urgence, jusqu'à 2006. L'analyse de trois moments clés de cette évolution permettra d'interroger l'influence de la coopération étrangère (notamment états-unienne) et des cadres d'action internationaux sur les normes de la gestion du risque au Costa Rica, sécuritaire puis dite « préventive ». Nous nous intéresserons également aux débats, aux blocages et aux discordes soulevés par cette transformation au sein des gestionnaires du risque concernant la définition même de la « prévention ». Cette notion dispose en effet de différentes acceptions selon les périodes analysées. Si dans les années 1960-1990 elle renvoie à des mesures d'ingénierie civile, dans les années 2000 elle permet de souligner le poids des inégalités sociales et des problèmes de développement dans la génération du risque. Comment s'établit cette nouvelle signification ? Quelles grilles de lecture les gestionnaires utilisent-ils pour l'intégrer dans l'action publique ?

1. Une institution permanente de gestion de crise dans un contexte de tension (1969-1990)

Le Costa Rica ayant aboli son armée 1949, les crises liées aux grands évènements naturels ont été pendant longtemps gérées par le biais de commissions *ad hoc* constituées pour administrer les besoins extraordinaires générés par une catastrophe. La Croix-Rouge costaricienne, fondée en 1865, en partenariat avec les gouvernements locaux, coordonnait ces commissions qui restaient interinstitutionnelles[2] (Lavell, 1996 ; Vallette, 2013). La première loi de gestion de l'urgence est promulguée en 1969, loi *Nationale de gestion des situations d'urgence*[3], à la suite de plusieurs crises d'envergure entre 1963 et 1968[4]. Elle ne devient opérationnelle qu'en 1974, avec la publication de son

[1] Plusieurs sous-parties de ce chapitre ont fait l'objet d'un article (Guevara Viquez, 2018).
[2] Lavell (1996) décompte treize commissions interinstitutionnelles créées pour gérer des situations d'urgence entre 1949 et 1970.
[3] En espagnol : *Ley nacional de emergencia*. Loi n°4374, 19 août 1969.
[4] Inondations dévastatrices à l'Est du pays en 1963 et en 1964 de la rivière *Taras* ; l'éruption du volcan *Irazú* en 1965, puis celle du volcan Arenal en 1968.

règlement, qui crée le fond de gestion de l'urgence et une commission permanente, le bureau de la C*ommission nationale de gestion des situations d'urgences* (CNE), inscrit au département de la Défense Civile[1] du Ministère des *Ouvrages publics et des transports*. En d'autres termes, les modes de gestion des situations d'urgence évoluent à partir de 1974, en passant d'une gestion par commissions ponctuelles vers une gestion qui relève désormais d'une instance étatique pérenne[2]. L'approche de défense civile renvoie ici à la coordination des différents acteurs publics, privés, nationaux et étrangers dans la gestion d'une situation d'urgence, dans le cas d'une catastrophe majeure[3]. Il s'agit par conséquent d'assurer un cadre d'action de l'ensemble des acteurs de la société en situation d'urgence majeure.

À la lecture de la loi de 1969, on constate que les termes de « risque » et de « vulnérabilité », actuellement très répandus, ne sont pas utilisés. Le champ lexical qui prédomine est celui des « dommages », de « l'urgence », de « sécurité » face à un « danger ». Le terme de prévention n'est utilisé qu'une fois, au sens de « prévenir de catastrophes majeures » de type naturelles, épidémiques ou générées par « l'acte humain », face auxquelles il faut avoir des dispositifs de réponse appropriés. Le terme se réfère aux défis pratiques soulevés par les situations d'urgence. Son acception est très restreinte, par rapport aux approches actuelles de la gestion du risque, lesquelles l'emploient pour faire référence à des mesures de planification et de développement de long terme, comme nous y reviendrons.

Au cours des années 1970 et 1980, dans un contexte de guerre froide, cette conception de la gestion du risque que l'on peut qualifier de sécuritaire et d'urgentiste se renforce. La situation politique est alors très instable en Amérique Centrale. La révolution en 1979 au Nicaragua, limitrophe du Costa Rica, n'est qu'un événement marquant parmi d'autres[4], révélateur de l'impact des tensions politiques mondiales sur la région. Dans ce contexte, la gestion de crise permet de protéger les intérêts économiques ou les enjeux politiques sur le territoire (Sierra, 2007 ; Robles Rivera, 2013). Les « catastrophes naturelles » sont utilisées par le gouvernement costaricien, sous l'influence des États-Unis, comme prétexte pour préparer implicitement les populations à une crise économique accentuée et à une guerre potentielle[5]. La formation des professionnels de la gestion de l'urgence illustre cette instrumentalisation. Elle est alors effectuée par le biais du financement du bureau d'*Assistance aux Catastrophes*[6] de l'*Agence des États-Unis pour le développement international* (USAID), dont le bureau régional pour l'Amérique Latine et les Caraïbes s'installe au Costa Rica en 1983, à la demande des autorités publiques. Cette agence est fondamentale dans la formation de toute une génération de professionnels et pour assoir les institutions techniques liées à la gestion de catastrophes[7] (Lavell,

[1] Le bureau de Défense Civile est quant à lui créé par décret exécutif du 5 février 1965. Il est rattaché tout d'abord à la Présidence puis au ministère des *Ouvrages publics* (*La Gaceta Diraio Oficial,* décret n°40, 8 janvier 1967).

[2] Quant à la déclaration de la situation d'urgence, elle relève dans un premier temps de la responsabilité de l'Assemblée Législative, puis, en 1984, la modification de la loi habilite également le pouvoir exécutif à effectuer cette déclaration. : http://www.cne.go.cr/index.php/informacinstitucional-menuprincipal-91/iquienes-somos-menuprincipal-104?task=view&id=69

[3] Règlement 4020-T, article 19.

[4] Le conflit armé au Guatemala s'étend de 1960 à 1996. Au Honduras les décennies 1960 et 1970 sont de grande instabilité politique. Au Salvador, le conflit armé éclate en 1980, jusqu'en 1992. Au Panama, les décennies 1970 et 1980 sont particulièrement conflictuelles, marquées par l'opposition entre les autorités du pays et les Etats-Unis pour récupérer la souveraineté du canal transocéanique. À ce sujet voir Dabène (1992), Couffignal (1992) et Bataillon (1993).

[5] La littérature latinoaméricaine a beaucoup produit sur ce sujet. Voir notamment Carvajal Alvarado (1993), Lizano Fait (1999), Robles Rivera (2013).

[6] En anglais : *Office of U.S Foreign Disaster Assistance* (OFDA)

[7] Les différents financements reçus par *Agence des États-Unis pour le développement international* (USAID) permettent en effet la consolidation de l'Observatoire de vulcanologie de l'Université Nationale du Costa Rica. À ce sujet voir Lavell (2005).

2005). Un ancien pompier volontaire, devenu ensuite haut fonctionnaire à la CNE, décrit la façon dont sa formation à la Croix-Rouge s'inscrivait dans un cadre d'action qui correspondait à celui d'un possible conflit armé : « *Ils étaient en train de nous préparer à gérer une situation de « catastrophe », mais le fait est qu'ils nous enseignaient comment amener une civière dans une zone de conflit armé... C'était évident qu'ils étaient en train de nous préparer à une guerre »*[1].

Par ailleurs, en 1983, avec la modification du premier article de la loi de 1969, le champ d'application de l'État d'urgence est étendu, ce qui permet à l'exécutif de réaliser par le biais de la CNE des travaux publics qu'il n'aurait pas pu réaliser autrement (Vallette, 2013, p. 137-138). La gestion de la crise se présente comme une modalité de gouvernement. Sierra (2007, p. 43) affirme à ce sujet : « *La nouvelle loi donnait en effet pouvoir au gouvernement de proclamer l'urgence nationale sur tout ou partie du territoire, voire quant à une activité spécifique, et ce à sa discrétion. De la même manière, cette loi permettait d'abonder la Comisión Nacional de Emergencias sans passer par les contrôles publics traditionnels […]. La grave crise économique et sociale que traverse le pays à ce moment-là semble ne pas être étrangère à cette réforme.* ». La modification de la loi par l'exécutif au début des années 1980 illustre ainsi la volonté d'instrumentaliser la gestion des situations d'urgence pour servir les intérêts de l'État. Enfin, en 1986, suite à des scandales de malversation du fonds de gestion de l'urgence, la CNE devient institution autonome (Lavell, 1996)[2].

Le récit de ce représentant de la CNE souligne les discours politiques ambivalents qui circulent à cette période concernant les catastrophes majeures, pour justifier le renforcement de cette institution préposée à la gestion du risque dans un contexte de tension. L'aide financière reçue *via* USAID, conçue en 1961 comme un outil de la politique étrangère des États-Unis pendant la guerre froide[3], est notamment utilisée pour consolider l'autonomie de l'institution :

> Dans les années 1980, rappelez-vous qu'il y a le conflit armé [*au Nicaragua*]. Et il y a une forte pression pour que le Costa Rica rentre dans le conflit armé […]. Donc en 1982, le nouveau gouvernement qui prend fonction est très complaisant avec toute cette structure. Bon, la question est alors comment est-ce qu'on justifie le besoin du Costa Rica de rentrer dans ce conflit […] ? En 1983, ils amènent une professeure de Los Angeles avec ses deux élèves, deux costariciens qui font leur doctorat sur le thème de la prédiction [*des catastrophes*]. […] C'est l'époque où il y a toute cette histoire de prévision du séisme de Los Angeles. Ils sont formés par cette école, et ils viennent ici et préconisent avec des données historiques très limitées qu'il y aura un tremblement de terre à *Nicoya*[4]. […] Et puis en 1983, pendant la semaine sainte a lieu un tremblement de terre à *Golfito*[5], donc cette semaine-là arrive AID [*USAID*], et met ses représentants, de manière permanente ici au Costa Rica pour aider le pays, face à la crise économique qui frappait le pays [*par ailleurs*]. […] Et bien sûr, il y a une politique de sécurité implicite derrière tout ce modèle d'intervention des États Unis au Costa Rica […]. Le Costa Rica, qui profite de l'aide, devait mettre à disposition son territoire, pour l'organisation d'une contre-insurrection [*au Nicaragua*]. Donc, nous avons un peu cédé du terrain et nous nous sommes prêtés à ça. […] et dans tout ce contexte, les séismes de *Puriscal* tombent à point pour eux ! […] donc tout ça, c'était comme l'histoire du loup ! Tout le monde avait peur et tout le monde était convaincu du besoin qu'avait le pays de se

[1] Représentant de la *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence*, août 2016.

[2] Décret exécutif 17031-P-MOPT, qui établit une structure organisationnelle propre de la CNE, séparée de celle de l'office de Défense Civile, capable de gérer son propre fonds (*La Gaceta Diario oficial*, décret n°31793-MP, 24 mai 2004).

[3] Site de l'USAID : https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history [consulté le 22/02/2019]

[4] Péninsule localisée dans le Pacifique Nord.

[5] Péninsule localisée dans la région Pacifique Sud.

> préparer à des situations d'urgence. Donc la préparation pour la gestion de la crise a impliqué une série de ressources de [*l'agence*] AID pour renforcer certaines choses…
>
> *Représentant de la CNE, entretien individuel, août 2016.*

Pendant les années 1970 et 1980, l'approche prônée par l'État à destination des populations, relayée par la Croix-Rouge avec le soutien de la coopération états-unienne, reste donc marquée par les impératifs de défense civile et de gestion de la situation d'urgence. L'on voit par ailleurs pointer la question de la préparation, *preparedness,* qui légitime l'action présente par l'anticipation d'un futur incertain, mais certainement dangereux (Lakoff, Collier, 2010 ; Anderson, 2010). Les différentes mesures prises dans un contexte de crise économique et de tension à l'échelle centroaméricaine, se font ainsi en faveur de la CNE qui se consolide et s'autonomise, et reste marquée par le paradigme sécuritaire.

La citation souligne également la place de l'aléa dans les discours politiques associés à la gestion du risque pendant cette période. L'objectif affiché de prédire les « catastrophes naturelles » est certes instrumentalisée dans un contexte de tension, mais il permet dans le même temps le renforcement de centres de recherche en géologie dans toute l'Amérique Latine (Lavell, 2005). L'approche de défense civile encourage ainsi une notion du risque centrée sur l'aléa, dans laquelle la place des sciences dures demeure centrale pour sa compréhension. Au Costa Rica, *l'Ecole centraméricaine en géologie* bénéficie des financements du Japon et de l'Organisation des États Américains à la fin des années 1970 ; puis l'*Observatoire en Vulcanologie* (OVSICORI) est créé avec le soutien d'USAID en partenariat avec l'Université de Californie en 1986. La réalisation des premières cartes de menaces à l'échelle du pays en 1990 par la CNE voient également le jour avec le soutien de l'école de géographie de l'Université Nationale[1]. Les infrastructures de la gestion de risque sont en construction (Le Bourhis, 2007).

Ainsi, entre 1969 et 1990, l'approche de la gestion du risque reste marquée par les besoins de défense civile déterminés par le contexte de guerre froide. La *Commission Nationale de gestion de situations d'urgence* (CNE) bénéficie des moyens reçus par l'aide des États-Unis, afin de garantir une stabilité socio-économique au Costa Rica, possible terrain de base dans l'éventuelle intervention contre-insurrectionnelle au Nicaragua. L'approche technico-scientifique axée sur la compréhension de l'aléa s'inscrit dans cette même logique sécuritaire.

2. De l'urgence à la prévention, le risque au-delà de la crise (1990-1999)

Or, dans les années 1990, la vision de la gestion de l'urgence fait débat au sein des professionnels de la CNE, dont certains sont en faveur d'une nouvelle notion de prévention prenant en compte la question du développement et des inégalités sociales. Cette évolution prend du temps à être formulée dans les instruments normatifs et s'inscrit dans une tendance globale de modification des cadres d'action de gestion du risque dans un contexte d'internationalisation des programmes de prévention (Revet, 2009b). En effet, suite à plusieurs événements d'ampleur qui frappent l'opinion publique internationale dans les années 1980-1990 (tels que Tchernobyl en 1986 ou le séisme du Mexique en 1985), divers pays mettent en place de mesures publiques pour maîtriser davantage l'incertitude. Ces transformations dans la gestion du risque à l'échelle des États sont encouragées par l'ONU qui incite les gouvernements à repenser leur cadre d'action (Revet, 2009b). Les Nations Unies décrètent en effet la *Décennie pour la réduction des catastrophes 1990-1999* et débutent leur *Stratégie internationale*

[1] À ce sujet, voir chapitre 3, IV.

pour la réduction des catastrophes (UNISDR)[1]. Dans ce contexte, la région centraméricaine est particulièrement frappée par des évènements majeurs tels que le séisme au Salvador en 1986, les ouragans Joan-Miriam (1988) et Mitch (1998) qui affectent particulièrement le Nicaragua et le Honduras (Lavell 2005). Ainsi, l'organisme de coordination pour la prévention de catastrophes de la région Centraméricaine (CEPREDENAC) voit le jour en 1987 et promulgue la Déclaration de Guatemala II en octobre 1999, considérée comme le « Cadre Stratégique pour la réduction de la Vulnérabilité et des Catastrophes en Amérique Centrale » (Lavell, 2005).

L'objectif de dépasser une vision sécuritaire de la gestion du risque doit se comprendre également à la lumière des travaux en sciences sociales du réseau « *la Red* » fondé en 1992 au Costa Rica. Ce réseau de chercheurs latinoaméricains influencés par la théorie de la dépendance[2] (Maskrey, 1989 ; Maskrey, Romero, 1986 ; Davis, 1978 ; Wisner *et al*., 1977, Sen, 1983), aura une influence considérable dans la formulation de nouvelles politiques publiques de gestion du risque en Amérique Latine (Rebotier, 2015), notamment dans la prise en compte du sous-développement et des inégalités sociales dans les facteurs de production du risque (Lavell, 2005 ; Caballero Zeitún, 2013). Dans le contexte de la *Décennie pour la réduction des Catastrophes*, ils remporteront des financements internationaux pour élaborer des projets de recherche dans le domaine du risque et réaliseront de nombreuses publications dans les années 1990-2000[3] (Lavell, 2005 ; Revet, 2009b). Plus précisément, ils mettent en avant la dimension *non naturelle* des catastrophes, l'importance de la prévention et soulignent le poids de l'échelle locale dans la production du risque, suivant l'idée que sa réduction est une revendication des secteurs les plus démunies de la population (Maskrey, 1993). Ces chercheurs en sciences sociales sont non seulement bien intégrés aux réseaux scientifiques internationaux, ce qui leur donne davantage de légitimité (Revet, 2009b), mais ils sont également proches des hauts fonctionnaires de la CNE : ils participent aux initiatives de concertation des politiques publiques, aux séminaires académiques nationaux et internationaux et réalisent, en tant que consultants, des missions d'expertise dans le domaine.

Ainsi, au Costa Rica plusieurs mesures sont prises durant cette période pour distinguer le temps de la crise de celui de la prévention. D'une part, le premier plan national de gestion de l'urgence, rédigé en 1993[4], indique les actions à suivre avant, pendant et après une crise. D'autre part à l'intérieur de la CNE, une *direction de Prévention* est créée, distincte de la direction de *Réponse à la crise*. Cependant malgré l'apports des sciences sociales, l'approche de la prévention met du temps à se clarifier. Raúl, haut représentant de la CNE, protagoniste de cette époque d'effervescence conceptuelle, se souvient du discours des chercheurs de la *Red* et de la difficulté à mettre en application leurs réflexions lorsqu'il s'agissait de rédiger une politique publique :

> Ici au Costa Rica, et en Amérique Latine, le célèbre Réseau d'Etudes pour la Réduction des Catastrophes Naturelles (la Red) commence à se constituer. Ils amènent de la littérature d'Europe, des États-Unis et

[1] Revet (2009) distingue le processus d'internationalisation des programmes de prévention et celui des programmes des secours, deux processus dans lesquels n'interviennent pas les mêmes acteurs. Ces derniers se renforce notamment après le séisme au Pakistan Oriental en novembre 1970. L'organisation *United Nations Disaster Relief Organization*, créée en 1971, est alors chargée de coordonner les actions des Agences des Nations Unies en la matière.

[2] Développée dans les années 1950, cette théorie considère que le sous-développement des pays du Sud, désignés comme la « périphérie », est lié aux processus de domination historique des pays du Nord, désigné comme le « centre » des richesses. À ce sujet voir Prebisch (1949 ; 1959) et Cardoso et Faletto (1979).

[3] En Amérique Centrale, la coopération canadienne, puis les Nations Unies, auront un rôle majeur dans les financements de multiples de ces projets. En Amérique du Sud, d'autres acteurs internationaux tels que OXFAM et *Catholic Relief Services* appuient les projets. C'est le cas au Pérou. Voir Lavell (2005)

[4] *La Gaceta*, 1993, n°153, Décret n°22383-MP-J-MOPT-S-MIVAH-MIRENEN-G-SP.

> du Canada, et on commence à parler de tous ces sujets, et le discours est alors très cohérent, et tu peux convaincre facilement n'importe qui qu'il fallait parler de « prévention », et non pas de gestion de la crise […] le problème c'est qu'ils ne vont pas nous dire concrètement quoi [*ce que c'est*] ? […] Comment tu transformes la « prévention » en une action qui implique ma responsabilité ? […] Il manquait vraiment une bonne base conceptuelle pour pouvoir passer à un bon élément pratique.
>
> *Raúl, Haut représentant de la CNE, entretien individuel, août 2016.*

Bien que le récit de Raúl exprime son accord avec les thèses défendues par la *Red,* il souligne également la difficulté pour traduire opérationnellement le principe de la prévention qui sous-tendrait des actions de long terme agissant sur les causes profondes du risque. Figurant parmi les rédacteurs de la loi de 2006, sociologue de formation et sensible aux approches de la *Red*, ce haut représentant indique qu'à cette époque, la prévention au Costa Rica renvoyait notamment à un aménagement du territoire, c'est-à-dire à une amélioration des infrastructures publiques. Si l'idée de créer un « système » articulant les différentes institutions autour d'une vision du risque plus large commence à être évoquée, l'approche demeure encore très axée sur la qualité des infrastructures face aux aléas, approche qualifiée de « physicaliste » par l'enquêté. La citation ci-dessous restitue ce travail d'interprétation et de compilation des outils qui existaient pour se référer à la notion de « prévention » :

> Sans aucun doute la loi de gestion de l'urgence était insuffisante [*à l'époque*]. Donc [*la question c'était*] comment remplacer le manque de cadre normatif pour essayer de nous centrer sur la prévention ? Très simplement, en essayant de déterminer, à l'intérieur des compétences que les lois donnaient aux institutions, ce qu'elles devaient faire en matière de prévention. Donc le directeur a fait une compilation des différentes lois liées au sujet de la prévention : le code municipal, la loi sur l'environnement, la loi générale de santé, la loi de planification urbaine… toutes ces lois avaient un cadre de compétence semblable, très pertinentes, elles sont toutes très pertinentes dans ce domaine. Donc justement, c'est là qu'on commence à parler de « système ». On commence à parler du système national de prévention. Mais c'était des termes en construction : parce qu'on nous disait « prévention », mais le Directeur de Prévention était un géologue, et donc l'approche était très physicaliste. Donc ce qu'on entendait par prévention c'était tout ce qui était lié au contrôle de facteurs de menace et de son entourage. Donc […] au Costa Rica, ça voulait dire parler d'aménagement du territoire, et tout ce que les ingénieurs pouvaient faire en la matière, que dans notre jargon, c'était des ouvrages de protection civile.[1]
>
> *Raúl, Haut représentant de la CNE, entretien individuel, août 2016.*

Il est ainsi difficile de traduire les réflexions sur la notion de « prévention » dans un domaine de la gestion du risque encore dominé par une vision axée sur l'aléa et sur la « préparation », dans lequel l'on se centre sur la capacité des infrastructures à résister aux événements (Lakoff, 2007 ; Lakoff, Collier, 2010). Il est possible d'établir des similitudes entre ce processus de transformation de la politique publique, lequel est loin d'être un long fleuve tranquille, et l'introduction des notions de « risque majeur » et « risque émergent » dans les années 1980-1990 en France. Toutes les deux visent à élargir le champ de la gestion du risque afin de prendre en compte les dégâts non anticipés des catastrophes (Decrop, Gilbert, 1993 ; Decrop, 2003). Les recherches montrent que dans l'effort pour parvenir à un traitement règlementaire de ces notions, des réseaux d'experts, mais également des politiques, interviennent pour produire un langage partagé, non sans difficultés (Decrop, 2003, p. 263). Cependant, alors qu'en France ces débats aboutissent à des lois segmentées selon le type de risque, « naturel » ou « technologique »[2] ; au Costa Rica, le résultat est tout autre, du fait de menaces technologiques de moindre ampleur (absence d'industrie nucléaire), mais aussi du fait de l'histoire de la CNE. Jusqu'à la fin des années 1990, cette institution de l'État est avant tout une gestionnaire de

[1] Haut fonctionnaire de la *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence*, août 2016.

[2] Au Costa Rica, en principe, ces différents risques doivent être pris en compte dans les plans d'usage du sol des communes, mais ces derniers ne sont opérationnels que vers la fin du 20ème siècle (chapitre 3, III).

situations d'urgence générées par tous les types de risques, bien que les principales catastrophes qu'elle gère soient d'origine « naturelle ». Elle coordonne la réponse à la crise en s'appuyant sur les acteurs de premiers secours (Croix-Rouge, pompiers) et gère le fonds d'urgence. Ce rôle de coordonnateur lui permet de porter une vision globale de la gestion du risque.

Ainsi une nouvelle loi, promulguée en 1999, introduit certes des avancées, mais reste très en deçà de ce que de nombreux fonctionnaires dans la gestion de l'urgence, sensibles aux approches théoriques de *la Red*, espéraient. Cette nouvelle loi formalise la création de comités « de prévention et de gestion de crise » à l'échelle régionale et municipale[1], incitant les responsables locaux à s'emparer du sujet, comme le prônent les travaux de la *Red*. Dans cette nouvelle version de la loi (1999), le terme de vulnérabilité, aujourd'hui très répandu, n'est toujours pas présent, mais la notion de « risque », auparavant absente, y est intégrée (trente-cinq occurrences), et le volet « prévention » largement renforcé[2]. Dans ce cadre, cette notion renvoie à des « *situations de risque imminent de crise* », mais aussi aux « *politiques, actions et programmes, aussi bien sectorielles que nationales, régionales ou locales, dans l'objectif de prévenir des situations de risque imminent. Dans la prévention, chaque institution participe dans le domaine de sa compétence ainsi que les comités locaux de prévention du risque imminent et d'attention aux crises* ». En d'autres termes, la notion de « prévention » existant auparavant, restreinte par le besoin de faire face aux catastrophes « naturelles majeures », devient plus explicite puisque le terme est évoqué dans la loi et sous-entend la coordination interinstitutionnelle dans l'anticipation d'une situation d'urgence. Mais, dans sa formulation elle demeure encore très liée à celle de « risque imminent de crise » et donc très axée sur le renforcement de la *réponse à la crise*. Enfin, la CNE devient, avec la loi de 1999, coordinatrice des comités régionaux et locaux de gestion d'urgence ainsi que du Système National de Gestion du Risque (SNGR), créé lui-même par la loi, bien qu'il ne soit pas défini.

3. Une gestion du risque vectrice de réduction de pauvreté (1999 – 2006)

La loi de 1999 est très critiquée par les experts de la CNE sensibles aux travaux des sciences sociales et les chercheurs de la *Red* eux-mêmes. Par exemple, la notion de risque et les caractéristiques du *Système institutionnel* que la loi créée ne sont pas définies. Cet autre fonctionnaire de la CNE, qui a également participé à ces débats, rappelle que la loi de 1999 est promulguée dans un contexte où les agents de la CNE souhaitaient limiter la possibilité pour les députés de modifier les conditions d'activation du *Fond national de gestion de l'urgence*. Ils désiraient empêcher l'instrumentalisation politique de la gestion du risque et éviter ainsi que les propositions débattues ne portent pas sur les notions clés, telles que « prévention » ou « système ».

> [*Le président de l'institution*] nous a pris, certains d'entre nous, à qui il faisait confiance, et nous a dit : « qu'est-ce qu'on fait avec ça ? ». La proposition [*de loi*] en discussion était une honte, c'était un retour en arrière. Donc nous lui avons proposé de faire une proposition alternative […] mais ce monsieur n'était

[1] Auparavant, le cadre normatif indiquait tout de même que des comités régionaux ou locaux pouvaient exister lorsqu' ils seraient considérés nécessaires (Décret 4020-T de 1974). Au début des années 1990, il existait ainsi une dizaine de comités régionaux ou locaux (CNE, 1992). Ils ont été constitués dans les zones déjà affectés par des événements.

[2] En France, la notion de « prévention » apparaît à la même époque dans les instruments réglementaires. Cela étant, ces instruments, tels que les Plans d'Exposition aux Risques (PER) créés en 1982 ou les Plans de Prévention des risques (PPR) créés en 1995, vont viser le traitement cartographique de la menace pour restreindre l'usage du sol des communes sans contraindre les objectifs de développement économique des territoires (Gilard, Givone, 1998 ; Bayet, 2000 ; Rode, 2009). Ce n'est pas le cas au Costa Rica où la notion de prévention, couplée à celle de vulnérabilité, va renvoyer à partir de la fin des années 1990 non seulement à l'idée d'un aménagement du territoire qui prendrait en compte le risque, mais aussi les questions de pauvreté et d'inégalités sociales (voir supra).

> pas un très bon négociateur, et donc il a envoyée [*la proposition*] à l'Assemblée et il a demandé à un député de le soutenir, […] et il a sollicité une proche, qui était une très mauvaise avocate, pour soi-disant négocier à l'Assemblée Législative, et la loi [*de 1999*] qui en est sortie est une plaisanterie […]. [*Sur un ton emphatique*] Une très, très mauvaise loi, au point qu'un professeur de droit constitutionnel à la Fac, l'utilisait comme contre-exemple de loi. Elle avait un ensemble de limitations conceptuelles, donc elle laissait la voie libre à beaucoup d'interprétations. Elle dit même que la prévention était la responsabilité de la CNE ! Donc disons qu'on avait réussi à convaincre Bidule, disons le ministère de la Santé, qu'il était, lui, responsable de faire de la prévention, et le Ministère pouvait très bien nous dire « ah non, maintenant vous avez une loi qui indique que la prévention c'est votre responsabilité, à vous ». […] Mais bon, ce qui est important c'est qu'au moins le terme de prévention est apparu.
>
> *J. Représentant de la CNE, entretien individuel, août 2016.*

Face au flou conceptuel de la loi de 1999, les professionnels de la CNE s'autosaisissent pour rédiger un nouveau texte qui donnera lieu à la loi de 2006. Ainsi, dans son intitulé, la loi n°8488 de 2006 n'est plus uniquement « *Loi nationale de gestion des situations d'urgences* »[1], mais « *Loi nationale de gestion d'urgences et de prévention du risque* ». La gestion du risque devient dans cette loi « *axe transversal de la planification et des pratiques de développement* » (art.6). Le lien entre gestion du risque, aménagement et développement socio-économique du pays est formellement établi. Par ailleurs, la loi fournit une définition précise de chaque terme utilisé tels que « gestion du risque », « prévention », « vulnérabilité », parmi d'autres. La notion de prévention, dont la définition est révélatrice de l'influence des travaux de la *Red*, est d'ailleurs étroitement liée à celle de réduction des « conditions de vulnérabilité ». Elle renvoie non seulement aux secteurs économiques impactés par les aléas (industries, usines, commerces), mais aussi aux conditions de vie des populations sinistrées, aux questions d'accès au logement et de pauvreté[2]. Dès lors, la gestion du risque est définie comme le « *processus par le biais duquel les conditions de vulnérabilité des populations, des installations humaines, des infrastructures, ainsi que des lignes vitales, des activités productives des biens et des services et de l'environnement tendent vers leur réduction »*. Il s'agit d'un modèle qui se veut soutenable et préventif, auquel s'ajoutent des critères effectifs de prévention et de réduction des catastrophes à l'intérieur de la planification territoriale, sectorielle et socio-économique, ainsi que la préparation, l'attention et le relèvement[3] face aux situations d'urgence. Enfin, dans son chapitre IV, relatif à la prévention, la loi définie la prévention des catastrophes comme une responsabilité qui relève de l'État et en tant que tel : *« toutes les institutions seront obligées de considérer dans leurs programmes les concepts de risque et de catastrophe et d'inclure des mesures de gestion ordinaire […] pour éviter leur manifestation et promouvoir une culture pour leur réduction »* (loi 8488, art. 25). Les actions de prévention sont ainsi établies comme faisant partie de l'activité ordinaire de chaque institution, au-delà de la situation de crise.

Le tableau ci-dessous résume les moments forts de l'évolution des normes décrite dans cette sous-section.

[1] En espagnol : "*Ley nacional de emergencia*".
[2] Le terme de « résilience », repris par les approches de la *preparedness* (Robert, 2012), n'est pas directement intégré dans le texte, mais il sera mobilisé dans ses instruments, notamment *via* le Plan National de gestion du risque.
[3] Traduction du terme « recovery » proposée par la cadre d'action de Sendai dans sa version française (UNISDR, 2015a).

Tableau 6. L'évolution des normes en gestion du risque au Costa Rica

Date	Faits importants	Transformations de la notion de *risque*	Réponse institutionnelle aux situations d'urgence
Avant 1969		Les « situations d'urgence » sont évoquées et non pas celles de « risque ».	• Commissions de gestion de crises formulées de manière ad-hoc.
1969- 1990	• 1969. Loi de gestion de l'urgence (n°4374) • 1974. Création du bureau permanent de la CNE. • 1986. La CNE devient une institution autonome.	• Le concept de risque n'est toujours pas employé. • La vision reste très sécuritaire, axée sur l'urgence et la crise. • La gestion de catastrophe est utilisée comme prétexte pour préparer les populations à une éventuelle guerre dans la région.	• La CNE gère les situations d'urgence avec l'appui des institutions de première réponse (Croix Rouge, pompiers). • Dans les années 1980, les premières cartes du risque à l'échelle du pays sont produites par l'institution et l'Université Nationale.
1990-1999	• À l'échelle internationale début de la *Stratégie Internationale de la réduction des catastrophes des Nations Unies* (UNISDR) • 1992. Création du réseau la *Red* au Costa Rica.	• Remise en cause de la notion de risque « naturel ». • Les notions de risque et de prévention restent marquées par une approche d'ingénierie civile, approche techniciste (axée sur l'amélioration des infrastructures pour faire face à l'aléa).	• La CNE gère les situations d'urgence avec l'appui des institutions de premiers secours (Croix-Rouge, pompiers).
1999-2006	• 1999. Nouvelle loi de gestion l'urgence (n°7914)	• Introduction de la notion de « prévention ». • Création du « Système National de gestion du risque ».	• Les crises sont gérées par la CNE avec l'appui des acteurs de premiers secours, mais aussi les comités de gestion de crise locaux.
2006-	• 2006. Loi nationale de gestion d'urgences et de prévention du risque (n°8488)	• Les concepts du « Système National de gestion du risque » sont précisés, dont celui de « risque », de « système » et de « prévention ». • L'inscription des notions de « prévention » et de « vulnérabilité », à la suite des travaux de la *Red*, lient la gestion du risque aux questions de pauvreté et des inégalités socio-économiques.	• Les crises sont coordonnées par la CNE avec l'appui des acteurs de première réponse, mais aussi les comités de gestion de crise communaux et municipaux.

La loi 2006 marque dès lors une évolution significative de la vision du risque par rapport au paradigme dominant précédent. Elle explicite une notion du risque au-delà de la crise, en l'inscrivant dans des processus de développement socio-économique de long terme, et en soulignant l'action coordonnée des institutions. Cet élargissement précise dans le même temps le *Système national de gestion du risque*, au sein duquel la CNE devient un acteur central, en faisant évoluer sa fonction de protagoniste de la gestion de la crise vers celle de coordinatrice d'un système institutionnel.

B. Les contours d'une organisation institutionnelle en cours de stabilisation

Pour mieux comprendre les changements introduits par la loi de 2006, nous présenterons plus en détail les caractéristiques de ce qui est appelé *Système national de gestion du risque* (SNGR). La création de ce *Système* s'explique par la volonté des agents de l'État d'élargir la notion de gestion du risque, au-delà de l'aléa et de la crise. Or, l'analyse du processus de conception et de mise en application du SNGR

révèle la sophistication de la gestion publique du risque comme domaine d'expertise. Cette sophistication se constate par la multiplication d'instruments interdépendants, par la mobilisation d'une vaste terminologie, par l'accroissement du nombre de professionnels qui y participent, ainsi que par la mise en place d'objectifs chiffrés pour évaluer les avancements (Revet, 2018). Dans quelle mesure peut-on parler d'un « système » institutionnel ? Comment fonctionne-il ? Quels sont ses instruments et comment s'articulent-ils ? Comment intègre-t-il les évolutions des cadres d'action internationaux, renouvelés tous les dix ans par l'UNISDR ?

1. Un modèle de système à l'image de l'atome

Le *Système national de gestion du risque* (SNGR) est explicité par la loi de 2006, ce qui n'était pas le cas dans le texte de 1999. L'objectif de ce système est de faire inscrire la gestion du risque de manière transversale dans les multiples secteurs d'activité : de *« promouvoir et exécuter les lignes directrices des politiques publiques qui permettent aussi bien à l'*État *costaricien qu'aux différents secteurs d'activité nationale d'incorporer le concept de gestion du risque, en tant qu'axe transversal de la planification et des pratiques de développement »* (loi 8488, art. 6). La notion de « système » est donc choisie afin de prôner la « transversalité » de la gestion du risque au sein de l'État. L'entretien avec l'un des responsables de la rédaction de la loi, montre en effet qu'il ne s'agit pas, avec le SNGR, de créer des nouvelles compétences dans les institutions publiques, mais de faire en sorte que chacune remplisse sa fonction organique en prenant en compte le risque. Par exemple, si le ministère du Logement doit réaliser un projet de logements sociaux, les constructions doivent prendre en compte toutes les précautions pour ne pas reproduire les vulnérabilités des populations, c'est-à-dire les caractéristiques morphologiques des terrains, respecter les préventions en matière antisismique, entre autres. Dans cette même idée, les municipalités doivent intégrer les questions du risque dans leur plan régulateur de l'usage des sols, par exemple respecter les zones de protection des rivières pour ne pas accentuer les inondations par ruissellement, entre autres. Par ailleurs, toute institution doit contenir des plans de gestion de crise. L'idée est donc de créer un système institutionnel à l'image de l'atome, dans lequel la CNE serait le noyau :

> Moi, j'ai cherché un modèle de système, donc j'ai trouvé l'atome comme élément de référence pour pouvoir dire « ça c'est un système ». L'atome est un système, et nous sommes en train de parler de « système ». Enfin, l'approche systémique vient de la physique, et de là nous le transférons dans le domaine des organisations. Donc certes, un système n'a pas à être assujetti à quelque chose, mais il faut un centre de gravité qui le coordonne et donne une orientation. Dans l'atome c'est le noyau, dans le système solaire c'est le soleil, et dans le Système national de gestion du risque, ça doit être une entité publique. […] Donc, il est établi que nous y sommes tous [*dans le Système National*]. Mais chacun dans son cadre de compétence […]. Nous ne sommes pas en train d'attribuer une compétence nouvelle à chacun, nous demandons à chacun de faire ce qu'il a à faire, dans ses propres compétences, en considérant le concept de risque comme une thématique transversale.
>
> *R. Haut représentant de la CNE, entretien individuel, août 2016.*

L'enquêté établit ainsi une analogie entre le système de l'atome et le SNGR. Dans ce dernier, le noyau serait la CNE, les protons et les neutrons seraient les autres institutions publiques, agissant dans leurs domaines. Avec la loi de 2006, la CNE devient donc centrale au sein de l'univers institutionnel costaricien en matière de gestion du risque. Sa fonction principale est d'indiquer aux différentes acteurs leurs devoirs en termes de réduction du risque, c'est-à-dire qu'elle souligne en quoi ils participent, dans leurs rôles quotidiens, à la réduction du risque. Dans cette évolution, l'institution n'est plus protagoniste de première ligne, et ne peut plus bénéficier d'une reconnaissance liée à la

seule gestion d'une situation d'urgence. Le rôle majeur de la CNE repose désormais en effet sur son rôle de coordinateur[1].

2. Les sous-systèmes et instances de coordination

Ce SNGR se sous-divise en trois sous-systèmes de coordination[2], lesquels renvoient à des organisations institutionnelles intervenant avant, pendant et après la situation d'urgence :

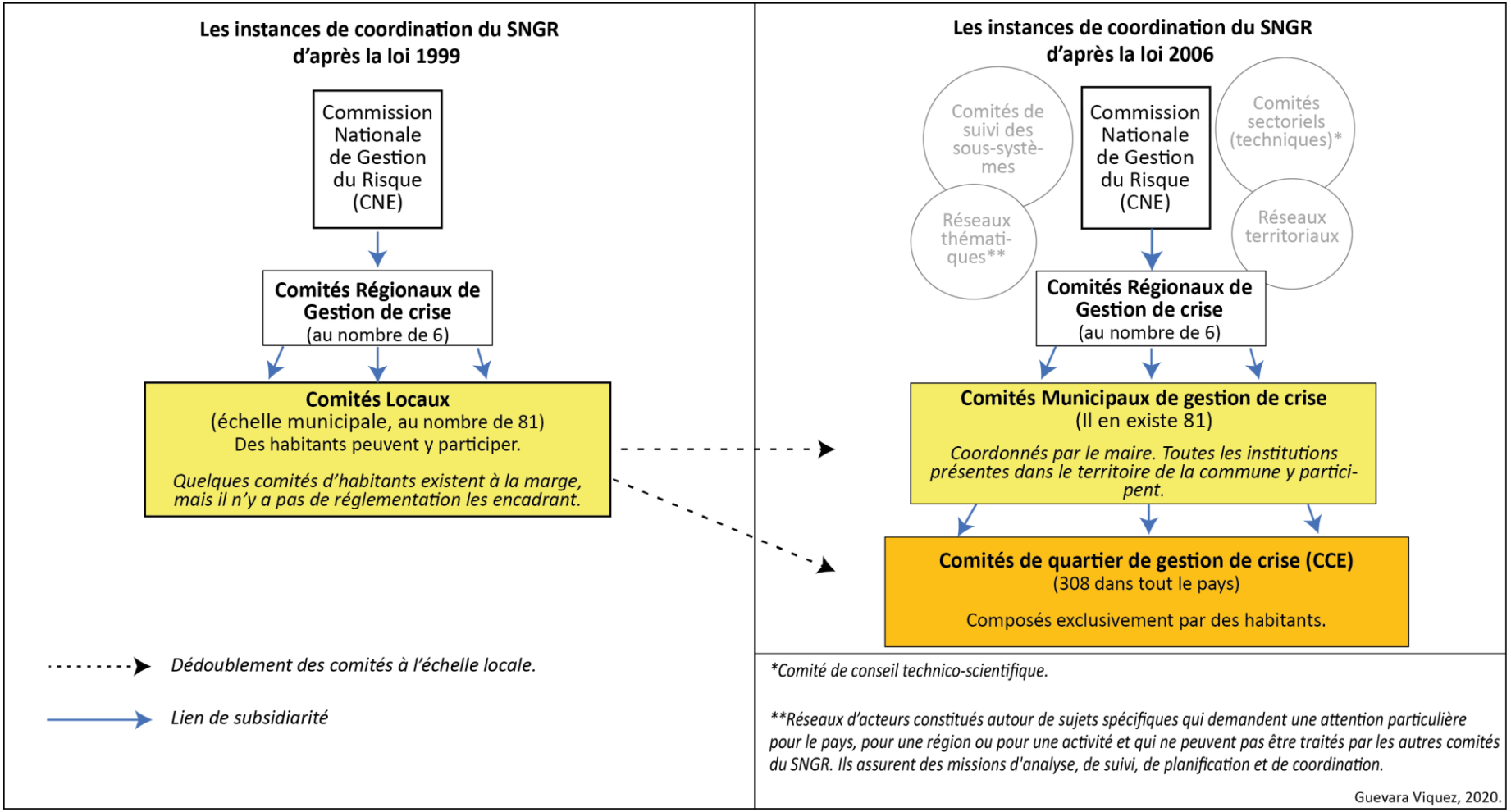
- Le sous-système *Réduction du risque,* qui a comme objectif de modifier les facteurs et les « causes sous-jacentes »[3] du risque, pour éviter l'avènement d'une crise.
- Le sous-système *Préparation et réponse,* qui vise à intervenir sur les capacités de réponse et d'anticipation par rapport à une crise.
- Le sous-système *Relèvement*[4]*,* qui recoupe les mesures à prendre en compte à la suite d'une crise.

Les différentes institutions de l'État s'inscrivent selon leurs fonctions dans un ou plusieurs sous-systèmes. Il est intéressant de noter que le nom des trois sous-systèmes évolue également en fonction des nouveaux cadres de l'UNISDR. Avec le cadre de Sendaï, par exemple, l'expression de « *relèvement* » (*recovery*) est préférée à celle de « reconstruction » (*reconstruction*). Le terme se distingue de la « reconstruction » par sa vision à long terme et par la prise en compte des habitants (CNE, 2016). Le *relèvement* tend vers une non-reproduction des situations de vulnérabilités et implique les habitants dans ces actions.

Le système, avec ses sous-systèmes, se compose d'instances de coordination par le biais desquelles les différentes institutions s'entendent sur des mesures à préconiser (schéma n°7).

[1] Dans les différents entretiens réalisés auprès des agents de la CNE, nous avons constaté que cette évolution du cadre d'action ne s'est pas faite sans conflits au sein de l'institution, qui perd beaucoup de missions de terrain dans l'urgence, pour devenir uniquement accompagnatrice.
[2] Créés par le règlement de la loi, Décret 34361-MP, du 21 novembre 2007, Article 4.
[3] Expression employée dans les documents administratifs (CNE, 2015a ; 2015b)
[4] Chaque institution de l'Etat, en fonction de son rôle organique, a des fonctions spécifiques dans chaque sous-système.

Schéma 7. Évolution des instances de coordination du *Système National de Gestion du risque* de 1999 à 2006



Le schéma montre l'évolution du Système National de gestion du risque entre 1999 et 2006. Les comités de quartier de gestion de crise sont formellement créés. Ils sont exclusivement composés par des habitants. À titre d'information, avant 2006, il existait des comités technico-scientifiques dans le domaine de la santé, des télécommunications et de l'aviation. À partir de 2006, le nombre de comités technico-scientifiques s'accroît pour aborder le thème de l'aménagement, de la gestion de bassins hydriques, entre autres.

Le schéma illustre ainsi que la loi 2006 multiplie les instances de coordination. Ces instances sont déterminées par les échelles territoriales, ou par des actions spécifiques ou sectorielles, tels que *les comités sectoriels techniques* et les *réseaux thématiques,* instances de conseil et de planification[1]. Au niveau local, il est possible de constater par ailleurs un dédoublement des structures par rapport à 1999, avec notamment l'émergence des *comités communaux de gestion de crise*, espaces exclusifs de participation citoyenne, auxquelles nous nous intéresserons plus particulièrement.

3. Du global au national, la multiplication des instruments

À partir de 2006, on assiste donc à une multiplication des différents « instruments de gouvernement » (Lascoumes, Le Galès, 2004) de la gestion du risque. Le terme d'instrument est à comprendre au sens de « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 13). Il s'agit en l'occurrence non seulement des instances de coordination présentées ci-dessus, mais aussi des documents administratifs et d'événements collectifs (rencontres interinstitutionnelles) orientant les missions de chaque acteur.

Auparavant, le cadre d'action de la CNE était déterminé par la loi existante (celle de 1969, puis celle 1999) et ses règlements. Avec la loi de 2006, les figures de « plan *»* et de « politique » se renforcent. Le *SNGR* est en effet responsable de l'exécution de la *Politique nationale de gestion du risque*, laquelle se concrétise par le biais du *Plan national de gestion du risque*. Ils sont tous les deux fruits d'un processus de consultation, validés et actualisés par le *Forum national de gestion du risque*. Ces trois dispositifs montrent autant la sophistication de la politique de gestion du risque que l'influence des cadres internationaux dans son processus de conception.

Ainsi, la *Politique Nationale de Gestion du Risque 2016-2030* est la première politique publique rédigée comme telle au Costa Rica. D'une validité de quinze ans, la politique actuelle exprime ainsi une ambition d'articulation des programmes et des institutions publiques à long terme (loi 8488 article 5). Sa signature en octobre 2015 place le Costa Rica comme pionnier dans le domaine de la gestion du risque, puisque le pays est le premier à l'échelle mondiale à avoir incorporé les axes du cadre d'action des UNISDR de Sendai[2] (mars 2015). Il s'agit d'un document conceptuel, c'est-à-dire qu'il précise les notions de la gestion du risque, les fondements juridiques et théoriques sur lequel il se base, il énonce ses principes majeurs (« solidarité », « intégralité », « coordination », « participation »). Il précise par ailleurs les responsabilités de chaque acteur (public, secteur privé, société civile) et ses cinq axes de travail, avec leur objectifs et leurs résultats escomptés, formulés non pas en termes de chiffres mais de manière générale. Par exemple, le résultat attendu de l'axe « Génération de résilience et inclusion social » est « *la réduction des facteurs du risque pour les personnes, en condition de vulnérabilité et exclusion sociale, affectées par les catastrophes* » (CNE, 2015b, p. 35).

Le *Plan National de gestion du risque* a comme objectif de concrétiser par des actions spécifiques la *Politique nationale de gestion du risque*, puis d'évaluer ces actions par des indicateurs chiffrés tous les cinq ans. Le document se présente ainsi comme une succession de tableaux qui sous-divisent chaque axe de travail de la politique en lignes directrices, qui contiennent elles-mêmes des objectifs précis, lesquels doivent déboucher sur des produits attendus, souvent définis en termes chiffrés. Par

[1] Ces derniers ont été constitués durant notre enquête de terrain. Par exemple, les *comités techniques* se structurent au cours de l'année 2016

[2] *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030* (UNISDR, 2015a).

exemple, toujours dans le premier axe « Génération de résilience et inclusion social », l'un des objectifs escomptés est : « *35% des personnes en situation de pauvreté extrême sont incluses dans des programmes sociaux et augmentent leur résilience* ». Les tableaux indiquent par ailleurs les délais de réalisation ainsi que les institutions responsables et les entités concernées. Dispositif plus ancien que la politique, le Plan ne s'est pas toujours présenté sous cette forme. Il évolue dans son contenu et son délai de validité au fil de l'histoire de la CNE (voir encadré 2). Depuis 2010, les plans sont quinquennaux, l'actuel ayant été rédigé en 2015 il s'étale jusqu'en 2020 (CNE, 2015a).

Encadré 2. Les Plans Nationaux de gestion du risque avant et après 2010

La transformation du Plan est perceptible dans l'évolution des documents appelés « Plan » sur la période 1993-2010 :

- Il existe en effet un premier document appelé « plan national de gestion de l'urgence » adopté en 1993 dépourvu de date de fin de validité. Il structure notamment l'intervention de la CNE, en tant que coordinatrice des acteurs asociaux, avant, pendant et après les crises. Il s'agit en ce sens plutôt d'un protocole à suivre en cas de situations d'urgence, et moins d'un plan de programmation avec des objectifs à atteindre[1].
- Le *plan* de 2004 est centré sur le développement stratégique de la CNE pour la mise en place d'un *Système National de gestion du risque*. Il sème les graines de l'approche de la loi 2006. Il suit le calendrier électoral puisqu'il est valable de 2002 à 2006[2], ce qui n'est pas le cas du plan suivant qui prend effet en 2010[3]. Ce dernier suit le calendrier des cadres internationaux de l'UNISDR. Il devient quinquennal et, de fait, reste valable jusqu'en 2015, année qui marque la fin de la validité du cadre international de Hyogo[4].

Enfin, la politique et le plan sont validés lors du *Forum National de gestion du risque*, organisé tous les ans par la CNE en convoquant l'ensemble des représentants des institutions qui composent le *Système national de gestion du Risque* (figure 19). Nous avons réalisé des observations dans le cadre des Forums de 2015 et de 2016. Cet événement constitue un moment de publicisation de la CNE, qui communique les objectifs atteints par le SNGR pendant l'année. Pour les membres du *Système* invités, le *Forum* est également un moment d'actualisation par rapport à de nouveaux instruments de gestion du risque provenant de l'échelle nationale ou internationale. Les *Forums* de 2015 et 2016 ont en effet rappelé le nouveau cadre d'action de Sendai (2015-2030). Dans ces événements il y a une participation d'environ 400 représentants d'institutions publiques, qui relèvent tant de l'administration centrale que communale. Par ailleurs, des représentants des organismes de coopération internationale sont également conviés. Au Forum de 2016 j'ai compté la présence de délégués japonais, américains et espagnols, de la Banque Mondiale et de l'UNESCO, parmi d'autres.

[1] Le *Système de réponse pour les situations d'urgence de la grande aire métropolitaine* (SIREGAM de son nom en espagnol), créé par ce plan en tant qu'instrument d'appui, suit exactement ces objectifs : renforcer la gestion d'une crise (OPS, 1993).
[2] Au Costa Rica, les élections présidentielles ont lieu tous les quatre ans.
[3] L'entretien avec un haut fonctionnaire de la CNE a permis d'éclairer l'absence de plan de 2006 à 2010, alors qu'une nouvelle loi avait été votée. D'après ce haut fonctionnaire, le président de la CNE nommé à l'époque par la nouvelle administration ne partageait pas l'évolution de cette institution en matière de gestion du risque, qui donnait à la CNE plus un rôle de coordonnateur et moins un rôle de protagoniste en matière de réponse à l'urgence.
[4] *Cadre d'action d'Hyogo (2005-2015) : Pour des Nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* (UNISDR, 2005)

Figure 19. Le Forum de gestion du risque

Photo 1. *Forum* de gestion du risque de 2015



Source : S. Guevara Viquez, octobre 2015. Discours de clôture du président de la CNE.

Photo 2. *Forum* de gestion du risque de 2016



Source : S. Guevara Viquez, octobre 2016. Photo d'une des sessions plénières.

Ces organismes illustrent non seulement la sophistication des instruments de gestion du risque, mais également la façon dont les cadres internationaux l'influencent, au Costa Rica et parfois de manière réciproque[1]. Les réflexions formulées à l'échelle de la *Stratégie Internationale de la réduction des catastrophes naturelles* (UNISDR) sont présentes dans les discours des acteurs, dans les définitions mobilisées par les documents (loi, plan, politique), puis par la présence des acteurs internationaux invités. Le travail de terrain permet de montrer que le processus d'importation du discours des cadres internationaux passe par des ajustements conceptuels réalisés par les hauts gestionnaires costariciens. Les discussions sur le terme de « prévention » dans les années 1990 mettent en évidence ce lent cheminement[2]. Nous avons montré que l'ajustement s'effectue en inscrivant les concepts des cadres internationaux au sein d'une vision de gestion du risque en lien avec les objectifs de développement du pays. À ce sujet, l'influence des travaux de la *Red* sur la vision de gestion du risque des hauts représentants de la CNE est indéniable : « À *l'échelle d'un pays, une politique de gestion du risque doit contribuer au développement. C'est du sens commun* »[3].

Ce réinvestissement par les gestionnaires du vocabulaire et des directives promues par les cadres internationaux a été tout particulièrement visible dans l'une des conférences données par le *Chef de développement stratégique de la CNE* en mars 2017, pendant mon travail de terrain[4]. Cette conférence publique a comme objectif de partager les discussions du groupe intergouvernemental pour la construction d'indicateurs et d'une terminologie liés au cadre d'action de Sendaï, auquel cet agent a participé[5]. L'objectif de ce groupe intergouvernemental est de définir des dispositifs quantitatifs standardisés de réduction du risque qui puissent faciliter la comparaison internationale des coûts des catastrophes (Revet, 2018). Or, définir des modes d'évaluation communs à tous les pays suppose en même temps d'arrêter une terminologie commune, ce qui ne se fait pas sans difficulté. Ayant travaillé sur les réunions de ce groupe intergouvernemental à Genève, Revet (2018, p. 136-137) évoque ainsi

[1] Puisque certains hauts fonctionnaires du Costa Rica participent aux groupes intergouvernementaux de l'UNSDR.
[2] Chapitre 5. I. A. 2
[3] Propos du représentant de la CNE, Conférence d'ouverture du Master professionnel de gestion du risque, Ecole de Géologie, Université du Costa Rica, carnet de bord, mars 2017.
[4] *Ibidem*.
[5] Les discussion du groupe intergouvernemental ont donné lieu au Rapport *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction* (ONU, 2016), document téléchargeable : https://www.preventionweb.net/publications/view/51748 [consulté en avril 2019].

le débat autour de la manière de comptabiliser les personnes « affectées par une catastrophe » et l'enjeu derrière la prise en compte ou non des personnes dites « déplacées ». L'auteure restitue les points de vue divergents entre le délégué japonais et le délégué nigérien à ce sujet. Pour le premier, il est *techniquement* difficile de prendre en compte les déplacés de Fukushima. Pour le deuxième, il est *politiquement* indispensable de prendre en compte les déplacés des conflits dans les « affectés » des catastrophes. Les discussions portent sur les dimensions du réel qui peuvent ou non être contenues dans l'indicateur (Desrosières, 2014). En cela elles mettent en lumière les enjeux politiques derrière la création d'un indicateur commun.

Dans l'intervention publique à laquelle j'ai assisté, le *Chef de développement stratégique de la CNE* prend ses distances vis-à-vis des définitions et des indicateurs élaborés lors des sessions de discussion. Si, à l'échelle internationale, « *il s'agissait de nous mettre d'accord sur la terminologie* »[1], à l'échelle du Costa Rica « *il s'agit d'une liste terminologique à laquelle il faut donner du sens* »[2]. Il précise ainsi que les indicateurs chiffrés qui en sont sortis et les définitions qui les sous-tendent sont trop « *neutres* » au regard d'une politique publique qui devrait, à son sens, viser la transformation du « *réel* » et plus particulièrement la transformation des « *systèmes sociaux* »[3]. Ces indicateurs, explique-t-il, ont comme objectif principal de générer des instruments pour quantifier les dommages des catastrophes. En ce sens, ils sont très importants pour les organismes internationaux, notamment financiers, mais il souligne aussi que chaque indicateur peut soulever un problème pour le Costa Rica. Dans ses conclusions, il met ainsi en avant l'importance de pouvoir lire ces indicateurs, pouvoir les comprendre, et en même temps de pouvoir leur donner du sens à partir d'une « *école de pensée* » en matière de gestion du risque. Pour illustrer ses propos, il souligne l'absence d'une mention explicite aux « pauvres » dans les différentes populations considérées comme vulnérables par le document final : « *ça semble assez évident l'intention [*dans les débats du groupe intergouvernemental*] de ne pas reconnaître le travail qu'il faut faire pour réduire les causes de la pauvreté […] avec ce type d'indicateur, l'on cherche la quantification des pertes probables, c'est donc un calcul monétaire* ».

Ainsi, dans la conclusion de sa conférence, le *Chef du département stratégique* insiste sur le besoin d'inscrire les indicateurs des pertes dans une vision. C'est alors qu'il propose de construire les indicateurs à l'échelle du Costa Rica à partir des besoins du pays, et ce afin de les contrebalancer :

> Chaque pays est maître de ses décisions […] D'adopter tous ces indicateurs tels quels, ce n'est pas ce que je souhaite. […] Avec toute la critique que j'ai mise en avant ici ce que j'ai voulu dire, c'est que l'on doit se préparer pour mesurer, mais pour mesurer à partir de nos besoins et nos priorités, ce qui veut dire contrebalancer ce type d'indicateurs […] ce que j'ai voulu dire ici c'est qu'il y a une logique de construction de ces indicateurs, mais que justement, c'est dans la capacité que nous avons de préciser, d'élaborer, de faire une mesure et faire usage de ces indicateurs, qu'on retrouve la réponse pour les contrebalancer.
>
> *Chef du Développement stratégique de la CNE, carnet de bord, mars 2017.*

En d'autres termes, le représentant de la CNE exprime sa déception vis-à-vis de l'ambition des indicateurs qui sont ressortis des discussions du groupe inter-gouvernemental : « *L'une des déceptions auxquelles l'on se confronte dans la réalisation de ces terminologies, c'est qu'elles sont extrêmement*

[1] Propos du représentant de la CNE, Conférence d'ouverture du Master professionnel de gestion du risque, Ecole de Géologie, Université du Costa Rica, carnet de bord, mars 2017.
[2] *Ibidem.*
[3] *Ibidem*.

neutres du point de vue politique ». Pour lui, la gestion du risque doit en effet recouvrir une vision transformatrice visant la réduction des inégalités sociales, alors que le cadre d'action de Sendai et les indicateurs qui lui sont associés ont principalement un objectif de quantification.

Ces propos illustrent la façon dont l'importation des concepts et instruments promus par les cadres internationaux à l'intérieur du Costa Rica s'effectue à partir d'une lecture nationale de la gestion du risque. En l'occurrence, il s'agit d'une lecture qui reste étroitement liée aux questions des inégalités de développement dans le contexte costaricien, pays dit « du Sud », encore en voie de développement, dans lequel les populations affectées par les événements sont souvent pauvres, exclues des circuits formels de l'économie et du logement (Metzger *et al*., 2010).

Ainsi, la CNE, en mobilisant une vision du risque au-delà de l'urgence, devient une référence en matière d'action publique au Costa Rica. L'institution se trouve au cœur de ce qui est devenue une vaste architecture de gestion du risque qui ne renvoie plus uniquement aux situations de crise, mais également à l'aménagement du territoire et au développement socio-économique du pays. Enfin, cette analyse dans le temps permet d'une part de souligner le caractère très réactif de l'État costaricien pour incorporer les différentes directives des cadres internationaux, et d'autre part, de constater les ajustements de ces cadres internationaux dans la politique nationale, qui vise *in fine* à transformer les conditions d'existence des populations le plus affectées, dites « vulnérables ».

C. Les échelles locales du *système :* déléguer pour « transformer »[1]

Terminons cette première partie du chapitre par une analyse de l'évolution du *local* dans la politique publique. La loi 2006 marque en effet une évolution dans le rôle et la définition de l'échelle locale en matière de gestion du risque. Elle dédouble la structure préalablement existante à savoir, les *comités locaux de gestion de crise,* pour distinguer désormais les *comités municipaux de gestion de crise* et les *comités de quartier de gestion de crise* (schéma 7, ci-dessus). Les fonctions et l'organisation de ces comités sont définies par le règlement de 2009[2], qui les désigne autant comme des « *comités de quartier de prévention et de gestion de crise »*, que comme des *« comités de quartier gestion de crise »*. Cette formulation du règlement est ambivalente dans la mesure où, selon les situations, elle donne aux comités soit des fonctions en termes de prévention, soit des fonctions *de préparation et de réponse*[3]. Nous interrogerons ici cette évolution du rôle du *local* qui traduit une délégation de la responsabilité de la gestion du risque, notamment de la gestion de crise, vers les gouvernements locaux, puis vers les habitants.

1. Rendre actives les municipalités

La loi 2006 insiste sur le rôle des gouvernements locaux dans la réduction de la vulnérabilité au sein de leurs communes. Les municipalités, par la figure de leur Maire, deviennent coordinatrices des *comités municipaux de gestion de crise,* nouvelle structure dans lesquels participent toutes les institutions centrales présentes sur le territoire de la commune, c'est-à-dire que la gestion du risque devient désormais une responsabilité explicite de l'élu local. Avant 2006, les comités existants à l'échelle municipale, dits « comités locaux », étaient souvent animés par l'Officier de contact de la

[1] Terme employé par la *Politique Nationale de gestion du risque* (CNE, 2015b).
[2] Règlement 11-09-1, du 24 août 2009.
[3] Pour simplifier la rédaction nous emploierons la formulation la plus courte « *comités de quartier de gestion de crise* », mais nous rappelons que le comité revêt de cette double dimension dans le texte du règlement.

CNE[1]. Il est donc logique que, dans ce prolongement, la CNE délègue la responsabilité de la gestion du risque aux maires, tout en gardant un rôle de conseil et d'accompagnement[2].

Ce transfert de responsabilité vers la municipalité se fait dans un contexte de décentralisation à peine naissante au Costa Rica. En effet, depuis les années 1950, l'État renforce son pouvoir au détriment de celui des gouvernements locaux[3]. Comme démontré plus haut, le domaine de la gestion de crise a notamment relevé de l'État[4]. Du fait de cette tradition centralisatrice, le transfert de gestion du risque vers les communes s'est effectué difficilement. À ce sujet, Vinicio, lui aussi ancien volontaire de la Croix-Rouge puis salarié à la CNE dans les années 1990 et aujourd'hui consultant international, se rappelle des nombreuses discussions qui ont eu lieu dans les espaces de concertation pour la rédaction de la loi 2006 :

> La question c'était qu'est-ce qu'on fait avec les municipalités ? Et parmi les gens qui étaient en train de discuter la loi, il y avait une partie des gens qui étaient « municipalistes », et une autre partie qui ne l'était pas. Donc certains disaient « bon, c'est vrai qu'il y a déjà une loi sur la décentralisation et d'après la loi, la municipalité est autonome dans son territoire, et donc on devrait tout simplement lui transférer toute la responsabilité », pas vrai ? Il y avait d'autres qui disaient non, que c'était une irresponsabilité parce que les gouvernements locaux n'étaient pas encore très consolidés. Il y avait même ceux qui disaient que non, qu'en matière d'urgence, la loi devait rester centralisée, que la CNE devait garder le contrôle total de la gestion des situations d'urgence. Donc, au final, ce qui est sorti c'est un article qui crée les comités municipaux de gestion de crise.
>
> *V. Consultant en gestion du risque, entretien individuel, septembre 2016.*

Ce gestionnaire à la municipalité de San José ayant également participé aux débats dans le processus de concertation de la loi 2006, souligne avec justesse que cette délégation prend tout son sens dans un pays aussi « centralisateur » que le Costa Rica. À ses yeux, avec la loi de 2006, les mairies deviennent le coordonnateur majeur de leur territoire, c'est-à-dire les acteurs capables d'articuler les différentes institutions publiques dans leur circonscription :

> …la municipalité, dans sa condition de gouvernement local, a une série d'actions à mener dans son territoire. Mais du point de vue des compétences, dans certains sujets elles sont exclusives [*à la Municipalité*] et dans d'autres elles sont partagées. Donc, comme il s'agit d'un pays centralisé, alors il y a beaucoup de choses qui requièrent, pour avancer, une part importante de consensus entre le secteur public et le secteur décentralisé, la municipalité […] C'est là que la discussion d'un rôle plus important des municipalités a commencé. Et bon, on a réussi ça…Beaucoup de gens étaient contre […] Je le vois comme une chose positive parce qu'il s'agit de faire de l'*empowerment* et d'obliger les maires à assumer une thématique […] si les maires assument le leadership des comités municipaux, ils ont la grande opportunité d'articuler tous les acteurs. Donc il est possible de résoudre beaucoup de choses sur le territoire, disons. Donc je le vois comme une grande opportunité, et ce fut un effort issu de la réflexion de beaucoup de gens…
>
> *Représentant du bureau de Gestion du risque, municipalité de San José, entretien individuel, juin 2016.*

Le transfert permet dès lors de repenser la politique locale à partir de la gestion du risque telle que définie par la loi. Les différents documents (loi 2006, la *Politique*) insistent ainsi sur le rôle des gouvernements locaux en matière de prévention, notamment par l'élaboration de leurs plans d'usage

[1] Cette animation se faisait certes en partenariat avec la mairie, mais le rôle de l'officier de contact de la CNE était fondamental dans la coordination de ces comités.
[2] L'organisation des réunions de ces comités se font désormais à l'initiative de la mairie, une fois par mois d'après leur règlement (Règlement 11-09-1).
[3] Au sujet de la décentralisation, voir Alfaro Redondo (2009) et Vallette (2013).
[4] Chapitre 5, I. A. 1.

du sol, qui n'existent pas encore dans toutes les municipalités[1]. Nous constatons donc que, par le biais des comités municipaux, la notion de gestion du risque relève des politiques locales.

Parmi les missions assignées aux mairies, on trouve la création des *comités de quartier de gestion de crise* (CCE), qui ont comme objectif de promouvoir la participation de la société locale dans la gestion du risque. Les CCE doivent être appuyés par le gouvernement local notamment dans les zones les plus exposées aux aléas. La loi de 2006 et ses règlements établissent ainsi un lien direct entre la municipalité et les habitants dans les actions de gestion du risque de la commune.

2. Des comités de quartier : renforcer la capacité de réponse et « transformer »

Les *comités de quartier de gestion de crise* (CCE), ont comme objectif de promouvoir davantage la participation de la société civile dans la gestion du risque, et plus précisément dans la gestion de la crise. Les habitants pouvaient certes déjà y participer dans le cadre des anciens « comités locaux » (cf schéma 7), mais désormais leur intervention est formalisée au sein d'un comité qui leur est exclusivement réservé :

> …c'est ce principe : dans une situation de catastrophe, les premières heures, je ne sais pas combien de temps — ça peut être deux heures, ça peut être six, ça peut être douze, ça peut être vingt-quatre, ça peut être une semaine —, les habitants sont seuls face aux catastrophes. Parce que, tout ce qui arrive dans une situation d'urgence c'est la déstructuration d'un ordre qui limite l'État dans sa capacité de réagir, et de s'occuper des populations.
>
> *J. Haut fonctionnaire de la CNE, entretien individuel, août 2016.*

Avec l'introduction des *comités de quartier*, il s'agit en d'autres termes de structurer la réponse citoyenne face à l'urgence, dans l'éventuelle absence d'une réponse institutionnelle en cas d'évènement majeur. L'évolution du rôle de la CNE à l'échelle locale se fait dès lors dans le sens d'une délégation de la responsabilité, en l'occurrence de la gestion de crise, vers les municipalités, puis vers les habitants. Ces derniers sont dorénavant exclusivement accompagnés par les comités municipaux, dans un jeu hiérarchique, puisque ces comités sont responsables de la constitution et du suivi des *comités de quartier.* L´idée, comme dans d'autres pays d'Amérique latine, est que la gestion du risque, et notamment la réponse à la crise, obéisse à un principe de subsidiarité (Rebotier, 2015).

D'après le Plan National de gestion du risque 2016-2020, ces comités d'habitants font partie du « sous-système de réponse à la crise » du SNGR et leur rôle est pensé à partir du concept de *résilience*. En effet, si le terme n'est pas introduit dans le texte de la loi de 2006, il l'est dans ses instruments d'action, soit dans le plan 2010-2015. Dans ce document, qui prend le cadre d'action d'Hyogo comme référence (UNISDR, 2005, p. 7), la *résilience* est prise dans son sens communautaire (Revet, 2018), vue comme la *capacité* des populations à se préparer pour être moins affectées par l'événement mais aussi à rebondir face à ce dernier, c'est-à-dire à revenir à l'état antérieur à la crise, à trouver un état d'équilibre. Le terme sous-entend donc l'aptitude active des populations face à l'événement. L'approche suppose donc une *qualité* (Reghezza-Zitt *et al*., 2012) potentiellement présente chez les habitants affectés par les évènements, qualité qu'il est possible de renforcer. En ce sens, elle s'inscrit dans la logique de la *preparedness* (Robert, 2012).

[1] Chapitre 3, III.

Cette approche de la *résilience* se poursuit dans la Politique Nationale de Gestion du Risque (PolNGR) 2016-2030 et le plan 2016-2020[1]. Mais, dans ces nouveaux documents, la notion de résilience revêt une autre dimension : elle renvoie au terme de *transformation*, porté par l'UNISDR, qui insiste en 2015 sur le besoin d'agir sur les *facteurs sous-jacents* du risque (UNISDR, 2015b). La citation ci-dessous illustre bien cette continuité entre *résilience* et transformation, continuité conceptuelle qui permet de « rêver » :

> Mais avec ce nouveau cadre d'action que Hyogo [*UNISDR, 2005*] nous propose, en parlant de résilience -d'ailleurs il apparaît dans une note de bas de page et non pas dans le corps du document[2]- la vulnérabilité devient aussi capacité pour ça, pour ces trois aspects : résister, faire face, récupérer, s'adapter. Après, finalement, on peut mettre la thématique de l'adaptation, qui n'était pas avant… Et maintenant, avec le nouveau cadre d'action et tout le sujet du changement climatique, il ne s'agit plus du sujet de l'adaptation, mais de la transformation. Et ce concept de faire une transformation, c'est l'approche la plus révolutionnaire de tout ce qui est proposé. […] Disons qu'il faut rêver, il faut rêver. C'est une politique à 15 ans. Elle doit être ambitieuse. […] avec ce nouveau cadre, lorsqu'il indique, avec le concept de résilience, que la gestion du risque doit également inclure mes capacités, en tant que personne pour affronter et résister, et bien, il m'indique que j'ai des capacités de réponse.
>
> *J. Haut fonctionnaire de la CNE, entretien individuel, août 2016.*

Cette citation montre la continuité que cette politique établit entre une population considérée comme résiliente et une future transformation des conditions du risque. Il est possible de remarquer en filigrane de cet extrait l'influence des travaux de *la Red* dans cette grille de lecture qualifiée de « révolutionnaire » par le gestionnaire : il s'agit de transformer des situations d'inégalité en donnant une marge d'action aux résidents de territoire dits « à risque ». La *résilience «…est non seulement la capacité humaine à faire face aux évènements adverses, et à les dépasser, tout en préservant les structures et les fonctions de base, mais prend aussi en compte la possibilité de générer des changements dans l'environnement menaçant*. » (CNE, 2015b, p. 28). Formulé ainsi le « rêve » du haut fonctionnaire met toutefois en relation deux acceptions de la résilience qui ne renvoient pas exactement aux mêmes échelles d'acteurs. D'une part il s'agit de « transformer » la *vulnérabilité* des populations, c'est-à-dire de transformer leur situation socio-économique, ce qui suppose, si l'on suit les définitions des cadre normatifs cités plus haut, des mesures publiques de long terme agissant sur des dynamiques inégalitaires structurantes de la société. D'autre part, il évoque la « mise en capacité » de chaque personne, c'est-à-dire la capacité de tout un chacun à résister et à répondre face à la crise. Dans ce cas, les principaux acteurs désignés sont les populations. Dès lors, le devoir des *comités de quartier de gestion de crise* semble double. Il s'agit de mieux organiser la réponse à la crise, pour faire face aux événements, et d'être le relais local du *comité municipal de gestion de crise*. Puis, en dehors de l'urgence, ils ont le devoir d'identifier les vulnérabilités de leurs quartiers et de sensibiliser les riverains aux thématiques du risque (tableau 7). Ce double rôle sera interrogé plus dans le détail dans la prochaine section.

[1] Notamment dans le premier axe d'action « *Génération de résilience et inclusion sociale* » qui vise à développer la *capacité* des populations à résister aux évènements.

[2] Dans la version française du document, il s'agit de la note de bas de page n°7 (UNISDR, 2005).

Tableau 7. Les fonctions des comités territoriaux du Système National de gestion du risque[1]

Les instances de coordination	Échelle	Acteurs représentés	Principales fonctions
Commission Nationale de gestion des situations d'urgence (CNE)	Nationale	Les fonctionnaires et hauts représentants de la CNE	- Coordination et articulation de la Politique Nationale de gestion du risque. - Coordonner le Centre d'opérations des situations d'urgence, instance permanente de coordination en termes de préparation et de réponse. Y participent les hauts fonctionnaires de l'exécutif et des institutions publiques. - **Conseil, contrôle et suivi des CRE, et des CME par le biais des officiers de contact**.
Comités régionaux de gestion de l'urgence (CRE)	En principe constitués à l'échelle des régions de planification *(au nombre de 6).* *Pour le cas de la région centrale, le CRE est quasiment composé par les mêmes personnes qui composent le Comité Municipal de San José.*	- Directeurs régionaux de toutes les institutions publiques. - Représentants des entités de premiers secours. - Représentants des ONG à impact régional.	- Organiser des réunions de travail ordinaires pour planifier les actions pour le développement et le fonctionnement des systèmes adéquats de prévention et gestion de crise. - Réaliser le plan régional de gestion de crise. - Promouvoir des actions pour la réduction du risque : respect des normes en vigueur, préparation à la gestion de la crise. - **Soutenir les actions des CME de la région.**
Comités Municipaux de gestion du risque (CME)	Communes *(au nombre de 81)*	Représentants de tous les acteurs présents dans la commune - Institutions publiques. - Acteurs privés (peu présents dans les réunions). - Représentants des entités de premiers secours et des ONG.	- Organiser des réunions de travail ordinaires pour planifier les actions pour le développement et le fonctionnement des systèmes adéquats de prévention et de gestion de crise. - Réaliser le plan municipal de gestion de crise. - Promouvoir des actions pour la réduction du risque : respect des normes en vigueur, préparation à la gestion de la crise. - **Constituer et superviser les comités de quartier de gestion de crise.**
Comités de quartier de gestion de crise (CCE)	Infra-communale *(districts, quartiers…)*	Les habitants du périmètre défini par la commune (quartier, districts). Cela concerne souvent une zone fréquemment affectée par une situation d'urgence.	- Renforcer l'organisation communautaire. - Identifier les vulnérabilités et les menaces de la communauté. - Réaliser les plans communaux de gestion de crise et promouvoir les plans familiaux de gestion de crise. - Réaliser des actions de préparatifs et réponse. - Promouvoir la mise en pratique de plans et de programme institutionnels qui permettent de concilier le développement régional avec la gestion du risque.

Le tableau résume les principales fonctions de chaque comité de gestion de crise créé en fonction des échelles territoriales. Il explicite par ailleurs le lien hiérarchique existant entre chaque échelle. Les couleurs soulignent l'échelle municipale et infra-communale, qui nous ont intéressé pendant le travail de terrain.

Ainsi, l'analyse de l'évolution du cadre normatif entre 1969 et 2006 permet de mettre en avant les différents paradigmes qui ont marqué la CNE et la gestion du risque au Costa Rica. Jusqu'en 1990, dans un contexte de guerre froide, l'approche de l'institution se caractérise par son caractère sécuritaire et des objectifs de défense civile dans un contexte de guerre froide. La gestion du risque est instrumentalisée pour préparer les populations à une éventuelle guerre dans la région centraméricaine. Cette instrumentalisation permet néanmoins à la CNE de se doter de moyens et d'acquérir le statut d'institution autonome. Une génération de professionnels est également formée.

[1] D'après la loi 8488, et le Règlement 11-09-1, du 24 août 2009.

Nombre d'entre eux deviendront les concepteurs du cadre normatif en vigueur actuellement. Or, pendant les années 1990, ce cadre d'action sécuritaire et techniciste fait l'objet de débat et de modifications afin d'intégrer les orientations internationales et les travaux de la *Red*. Les dispositifs, normes et catégories d'action publique qui sont alors formulées traduisent les différentes discussions entre chercheurs en sciences sociales, acteurs internationaux et gestionnaires costariciens, donnant lieu à la loi de 2006. Or, ces évolutions se caractérisent par une sophistication de la gestion du risque, dont le cadre d'action englobe désormais, au Costa Rica comme ailleurs : « *des acteurs, des représentations des catastrophes, des langages, des temporalités, des lieux, des convictions, des rêves et des outils, des normes, des kits et des procédures* » (Revet, 2018, p. 14). Alors qu'elle était autrefois une institution circonstancielle, palliative, la CNE devient en 2006 vectrice du dénommé *Système national de gestion du risque* (SNGR). Le terme de « système » vise à signifier une approche qui irait au-delà de la seule gestion de crise, pour être « transversale », multi-échelles, préventive, capable d'agir autant dans les situations d'urgence que dans la réduction des situations de vulnérabilité. Inspirée par les travaux en sciences sociales, l'approche façonnée à partir de 2006 vise à agir sur les dynamiques de développement du pays, sur la réduction des inégalités sociales. Elle cherche également à prendre en compte l'échelle locale du risque, qui par ailleurs n'est plus uniquement circonscrite au travail des gouvernements locaux : elle implique les habitants. Les *comités de quartier de gestion de crise* créés donnent ainsi une marge d'action aux résidents des territoires impactés par les situations d'urgence, non seulement afin de renforcer leur capacité de réponse face au danger, mais aussi de « transformer » leur vulnérabilité.

Au regard de ces changements, des questions demeurent sur la diffusion de ce cadre d'action, de sa terminologie et de ses instruments, sur l'ensemble des acteurs composant le *Système National de gestion du risque*. Reconfigurant la mission de la CNE dans un rôle de coordinatrice, le SNGR reconfigure également le rôle de l'ensemble institutions publiques. Comment ces dernières intègrent-elles les déplacements conceptuels analysés précédemment ? Comment mettent-elles en application les orientations définies par les instruments du SNGR ? Comment définissent-elles le rôle de la participation habitante ?

II. Le difficile passage à l'action : comment « croire qu'il y a un système » ?

Après avoir examiné les conditions d'émergence d'un nouveau cadre d'action, nous allons interroger son exécution. Bien que discutés par des instances de consultation et bien qu'arrêtés par des textes de plus en plus explicites (loi 2006, « Plan », « Politique »), les contours de ce *Système National de gestion du risque* ne sont en effet pas clairs. À l'issue de ce processus de sophistication, la gestion du risque revêt un caractère technocratique qui demeure opaque aux yeux des praticiens des institutions publiques. Cette sous-partie vise à mettre en évidence la nature des débats générés lors de la mise en application du SNGR, qui concernent autant les catégories d'action proposées par les différents documents évoqués que le rôle des habitants dans le *Système*. Nous interrogerons ensuite la façon dont la municipalité de San José investit ce nouveau cadre d'action et met en place des *comités de quartier de gestion de crise* à l'échelle de son territoire.

A. Une politique publique à catégories perméables

Dix ans après la publication de la loi de 2006, comment les gestionnaires des institutions publiques mettent en application le cadre d'action qui leur a été proposé ? Le processus de diffusion de la politique publique est semblable à celui de l'Equateur : « *Les cadres des institutions publiques sont sensibilisés aux problématiques de gestion des risques, formés aux nouveaux outils et dispositifs, et amenés progressivement vers l'organisation de systèmes nationaux de gestion des risques non plus seulement centrés sur la gestion de la crise, mais plus largement orientés vers la prévention, la planification, et la réflexion autour du risque comme problématique de développement.* » (Rebotier, 2015). Comment les agents publics au Costa Rica intègrent les notions qui leur sont proposées et les mettent-ils en œuvre ? Ce cadre d'action a l'ambition d'être large et transversal, alors que l'organisation de l'État demeure très sectorisée. Dans quelle mesure le *Système National de gestion de risque* parvient-il à faire vivre la notion de « système » ? Pour traiter cette question, je m'appuierai sur les entretiens réalisés, mais aussi sur les débats concernant le terme de *relèvement* et *prévention* lors du *Forum national de gestion du risque* 2016 auquel j'ai assisté. J'interrogerai également les discussions au sujet du rôle des habitants dans la mise en place des *comités de quartier de gestion de crise*.

1. La frontière floue des nouvelles catégories. Le cas de la « prévention » et du « relèvement »

Le *forum national de Gestion du risque* 2016 (FNGR) a eu lieu du 31 octobre au 1er novembre. Il a été consacré aux indicateurs d'évaluation du *Plan national de gestion du risque* 2016-2020. Pendant les deux journées il y a eu des sessions de travail par sous-systèmes (réduction du risque, réponse à la crise, *relèvement*). Ce Forum constitue un moment de réactualisation du cadre d'action en vigueur (celui de Sendaï) ; de concertation (ici pour formuler des problèmes rencontrés mais également des engagements par institution) ; de publicisation et de reconnaissance politique envers les organismes internationaux et les acteurs du système.

Participant en tant que représentante du milieu universitaire, j'ai pris part au groupe de travail consacré au sous-système de *relèvement*. Ce groupe de travail était principalement constitué de représentants des universités publiques et privées, et des assurances. Quelques représentants des gouvernements locaux, des ministères du Logement, de l'Environnement et des Finances étaient également présents. Si, à la fin de ces deux journées, le groupe de travail a proposé des engagements et des indicateurs pour évaluer la politique publique, plusieurs débats ont eu lieu sur la formulation de la politique publique et sur la désignation du rôle de chaque entité dans ce sous-système.

Les interventions des représentants institutionnels invités expriment une réelle difficulté à saisir les frontières du « *relèvement* » et proposent de reformuler le contenu de la politique publique. Par exemple, lors de la deuxième journée, un représentant du ministère des Finances publiques déclare qu'il ne comprend pas les actions à mener dans le « *relèvement* », puisque la clé de la réduction du risque, du point de vue des finances, réside dans la prévention. En d'autres termes, il ne voit pas pourquoi il a été assigné à ce groupe de travail :

> Nous faisons partie du sous-système du relèvement. Mais pour rendre effective la partie du relèvement, ce que je viens de dire devrait être proposé d'une manière plus efficace. […] Nous avons une responsabilité dans le sens où nous devons améliorer les capacités des institutions, tant publiques que privées, pour répondre [*à la crise*] […] Donc moi, ce que je pense, c'est que d'abord on devrait se

> fixer comme objectif de réussir cette prévention, de façon à soutenir le relèvement. […] Si nous avons du contenu pour la prévention, nous devenons auto-suffisants, mais si on l'a pas, nous continuons à tourner en rond, et le relèvement ne va pas avoir lieu.
>
> *Représentant du ministère des Finances publiques, forum de Gestion du risque, carnet de bord, octobre 2016.*

Dans la même logique, l'intervention de cette représentante de l'*Institut du Développement rural* interroge la frontière, qui semble artificielle à ses yeux, entre prévention et *relèvement*. L'extrait ci-dessous montre que les différentes frontières conceptuelles proposées par le cadre d'action de la nouvelle politique de gestion du risque s'estompent lors de la mise en pratique par les gestionnaires publics. C'est donc le contenu du *relèvement* qui semble problématique par rapport à celui de la *prévention*. Pour exprimer cette idée elle fait une analogie entre processus de gestion du risque et l'alphabet :

> Et après, concernant ce que le collègue du ministère des Finances a dit, il a vraiment raison. Moi aussi, j'y ai réfléchi, vraiment, le relèvement et la prévention vont réellement de pair. Pour moi c'est cyclique et je crois que pour avoir un bon relèvement de manière soutenable, il doit y avoir une bonne prévention. Et il s'agit d'une prévention qui va non pas de M à Z, mais plutôt de A à Z, il faut donc commencer depuis la racine, par le fond de la problématique […] Donc il serait intéressant de travailler un peu en ce sens […] Il faut le travailler beaucoup, comme on l'a déjà dit, faire de la prévention pour qu'il y ait un relèvement soutenable et visible. Pourquoi ? Parce que c'est quelque chose de quotidien […] Et comment cela s'exprime et se gère ? À travers les menaces et les pertes, en tout cas, lorsque je parle du secteur productif, n'est-ce pas ? Des familles et des organisations rurales dans les territoires.
>
> *Représentante de l'*Institut du Développement rural*, Forum National de gestion du risque, carnet de bord, octobre 2016.*

Par ailleurs, au-delà du contenu des termes mobilisés, les remarques des participants, tout comme le représentant du ministère des Finances, remettent en cause leur présence dans le groupe de travail relatif au *relèvement*, considérant que les actions de leurs institutions s'inscrivent davantage dans le domaine de la *prévention*. Cette intervention du représentant d'une université privée lors du premier après-midi affirme, par exemple, que s'il comprend très bien le concept de *relèvement*, il ne voit pas pourquoi il a été appelé à participer dans ce groupe de travail :

> Pour moi c'est clair où est-ce que je suis. Je suis en relèvement, et je ne sais pas pourquoi on m'a mis dans relèvement, si c'est où je contribue le moins. J'appartiens davantage au groupe de prévention, et moins au relèvement. Mais bon, j'ai été assigné ici, et je suis là. Il est très sympa le groupe, et tout le tralalala.
>
> *Représentant d'une université privée, Forum National de gestion du risque, carnet de bord, octobre 2016.*

Enfin, certains représentants des municipalités ne comprennent pas pourquoi des actions déjà réalisées dans ce qu'ils entendent comme relevant du *relèvement* n'apparaissaient pas dans le plan. Par exemple, cette représentante indique qu'elle ne saisit pas les raisons pour lesquelles le plan indique que la mission des gouvernements locaux réside uniquement dans le renforcement des stratégies de *relèvement* des populations, alors qu'elle trouve que le *relèvement* concerne également l'infrastructure :

> C'est que je vois uniquement [*dans le document*] l'engagement de faire des plans de *relèvement* pour les habitants. Mais, il faut se rappeler qu'il y a également notre infrastructure qui est concernée -routes et autres. Est-ce le seul rôle que les municipalités vont avoir dans les communautés ?
>
> *Représentante d'une Municipalité, Forum National de gestion du risque, carnet de bord, novembre 2016.*

Face à ces différentes prises de paroles, les animateurs de la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE) et les responsables des *Comités de suivi des sous-systèmes*[1], répondent en clarifiant les termes du plan. Les animateurs recadrent le débat en rappelant l'objectif recherché : formuler des propositions d'indicateurs sans remettre en cause « *un document trop récent pour affirmer qu'aujourd'hui on commencera un nouvel exercice de modification* »[2]. Par ailleurs, ils rappellent les définitions des concepts sur lesquels le plan s'est construit.

Si, à la fin des deux journées, le groupe de travail a proposé en effet une liste d'engagements (par exemple, le milieu universitaire a proposé l'incorporation d'étude du régime d'exception dans les parcours universitaires de droit administratif), les différentes interventions des acteurs pendant les séances de travail rendent compte du caractère instable des concepts de la loi, des responsabilités de chacun des acteurs à différentes échelles. Ce caractère instable ressort davantage lorsqu'il s'agit de traduire les concepts proposés par la gestion du risque en des actions concrètes selon les secteurs de l'État. Pour le dire autrement, les interventions des différents représentants institutionnels montrent le flou qui entoure les termes introduits par le cadre d'action du *Système national de gestion du risque* (SNGR). Dans ce contexte, ils ont du mal à donner du corps à la gestion du risque depuis leur domaine et donc à répondre aux injonctions qu'on leur adresse.

2. Le rôle des habitants, renforcer la réponse sans être la première instance de secours

Les fonctionnaires rencontrés durant le travail de terrain font part des mêmes appréhensions lorsqu'il s'agit d'évoquer le rôle des habitants dans la gestion du risque, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de définir la marge d'action des *comités de quartier de gestion de crise* (CCE). En principe, ces comités sont censés être les premiers à intervenir sur le terrain en cas de crise, sans remplacer pour autant les premiers intervenants (Croix-Rouge, police, pompiers). Cependant, dans les entretiens réalisés, le rôle de la population apparaît comme étant soumis à plusieurs injonctions paradoxales, parfois au sein d'un même entretien. Par exemple, cet officier de contact de la CNE souligne tout d'abord l'importance des *comités de quartier* dans la réponse à une crise. À ses yeux, les habitants doivent être en capacité de prendre en charge la crise en totale autonomie en cas d'absence d'acteurs de premiers secours :

> Oui, toute cette affaire du *comité de quartier de gestion de crise*, pour moi, c'est une figure super importante, et elle doit exister. C'est vital. Pourquoi ? Dans une urgence, les habitants doivent être préparés, au moins savoir qui appeler, où dois-je aller ? Parce que si ici au Costa Rica, en ce moment il y a un tremblement de terre dans la zone du centre urbain historique, et bien on peut tout simplement dire que le pays est paralysé, et les gens doivent comprendre que personne ne viendra les rescaper. J'insiste [*sur un ton emphatique*], le pays va être paralysé. Et les pompiers ne pourront pas rentrer, la Croix-Rouge ne pourra pas rentrer, je veux dire, il n'y aura pas moyen de faire rentrer un camion. Ce

[1] Il s'agit de cinq personnes choisies par la CNE parmi les différents acteurs institutionnels participant aux instances de coordination du système.
[2] Intervention d'un représentant de la CNE, *Forum national de gestion du risque*, 31 octobre 2016.

> sera paralysé. Si avec un embouteillage, ça l'est déjà. Donc c'est vital de préparer les habitants. […] dans la mesure où ils respectent certaines normes et procédures, ce qui est une lacune de la loi.
>
> *Officier de contact, CNE, entretien individuel, septembre 2016.*

Pourtant, plus loin dans l'entretien, cet officier évoque un exemple de conflit qui s'est déjà présenté entre les instances de premiers secours, en l'occurrence les pompiers, et les membres du CCE lors d'un incendie :

> Il s'avère que le comité de quartier est arrivé [*sur le lieu de l'incendie*] et prend en charge, disons, la scène de l'incendie, et puis les pompiers sont arrivés. Donc les pompiers, ce qu'ils font c'est évidemment, déplacer le *comité*. Il y a eu des tensions entre eux, [*sur un ton un peu plus emphatique*] mais ce que je veux dire c'est que, depuis mon point de vue, ce qui s'est passé est dû à un manque de formation ou le manque d'un protocole pour leur dire « écoutez messieurs, vous n'êtes pas des pompiers. Si les pompiers ont besoin de votre présence, ils vont vous appeler… »
>
> *Officier de contact, CNE, entretien individuel, septembre 2016.*

Cet exemple rapporté par l'officier de contact de la CNE montre comment il semble ambigu de demander aux habitants une autonomie dans la gestion de crise, et en même temps leur demander de ne pas jouer le rôle de premiers secours. L'entretien montre également que cette ambiguïté n'est pas exclusive aux seuls habitants, puisque nous trouvons la même contradiction dans le récit de l'Officier de contact. C'est lorsque nous questionnons davantage les représentants institutionnels au sujet du CCE qu'il précisent que ce dernier n'a pas forcément vocation à aider les personnes dans le cas de crise grave. Mais la fonction du CCE n'est jamais tout à fait claire. Dans l'extrait ci-dessous, le conflit susceptible d'avoir lieu entre le CCE et les acteurs de premiers secours est expliqué par un manque de formation des habitants, qui doivent par conséquent être mieux accompagnés :

> Le truc c'est que souvent, on crée le *comité de quartier* mais on n'assure pas le suivi, donc on a un groupe de messieurs, qui la plupart du temps est à la retraite ou ce sont des gens qui n'ont pas beaucoup de choses à faire, qui n'ont pas de boulot, et dont le hobby c'est d'intégrer une association de quartier, ou quelque chose dans ce genre. Ça peut sonner mal ce que je dis mais c'est ce qui se passe. Donc c'est des gens qui sont là en attente, mais qui ne sont pas formés […] Depuis un certain temps, la CNE a travaillé dans ce sens pour renforcer les *comités de quartier*. L'idée c'est que moi, je dois former les comités municipaux pour qu'ils forment les comités de quartier.
>
> *Officier de contact, CNE, entretien, septembre 2016.*

En d'autres termes aux yeux des agents interrogés, s'il y a des conflits, c'est que les habitants n'ont pas encore compris leur rôle, qu'ils n'ont pas encore saisi ce qu'ils avaient à faire. Là encore les termes de la politique publique soulèvent des questions chez les gestionnaires, notamment entre *réponse à la crise* et premiers secours.

Les interrogations concernent également les responsabilités qui reviennent au CCE en termes de *prévention*. Pourtant, lorsque je rencontre l'un des responsables de la rédaction de la loi, il indique de manière assez catégorique que les CCE n'ont pas vocation à faire de la prévention : *« Le comité de quartier de gestion de crise n'est pas là pour prévenir. On a mal interprété le rôle du comité de gestion de crise. Pour faire de la prévention, il y a les municipalités ».* Puis, plus loin dans l'entretien, lorsqu'il évoque des exemples de CCE qui sont déjà concrétisés, il nuance ses propos. Il ajoute ainsi qu'en dehors de la crise, les membres des CCE peuvent effectivement mener des actions de sensibilisation et de prévention, puisque la loi ne leur interdit pas de le faire, mais en même temps ce n'est pas une obligation. Il conçoit que les habitants puissent avoir des choses à dire à ce sujet, dans la mesure où ils vivent le risque au quotidien. Pour préciser ce point il évoque un pays présenté souvent comme un

« modèle » en matière de gestion du risque, le Japon. Cette allusion rend compte de la circulation de modèles, des « bonnes manières » de faire, dans le domaine de la gestion du risque à l'échelle internationale (Revet, 2011b ; 2018) :

> Les Japonais sont pragmatiques, pour eux, la prévention commence quand ? Lorsqu'il y a un évènement qui génère une situation d'urgence, c'est là que je commence à réfléchir sur les besoins de prévention, disent-ils. Donc, en l'occurrence c'est vrai, c'est-à-dire, la personne qui vit au quotidien une situation de crise, commence à chercher des causes, à chercher des explications, et si elle commence à gérer les causes, alors elle commence à faire de la prévention. Mais le Comité [communal], en tant que structure, n'existe pas pour ça. […] S'ils commencent à faire de la prévention, ce n'est pas le travail que la CNE leur demande, mais c'est nécessaire au sein de la localité [*comunidad*].
>
> *J. Haut représentant de la CNE, entretien, août 2016.*

L'entretien souligne par ailleurs la difficulté à assigner des responsabilités aux habitants et donc à stabiliser même la définition de ce qu'on entend par « participation citoyenne » en matière de gestion du risque. Diverses recherches ont traité ce sujet et donnent des pistes de compréhension pour aborder le problème. Les auteurs insistent sur les désaccord entre gestionnaires et habitants, deux groupes qui ne partagent pas les mêmes représentations du risque (Duchêne, Morel Journel, 2000). Ils insistent également sur la vision paternaliste des professionnels vis-à-vis des populations (Coanus, 2010), ou sur le caractère limité des dispositifs de participation fondés sur une idée d'habitant désincarnée (Navez-Bouchanine *et al*., 1998 ; Navez-Bouchanine, 2003 ; 2007)[1]. Dans les entretiens cités ici, les questions soulevées portent tant sur le *contenu* de la participation des résidents concernés, sur leur *fonction*, que sur la façon dont ils deviennent des interlocuteurs, donc sur leur capacité à *rétro-alimenter* la politique publique. Pour le dire autrement, si la création des *comités de quartier* a été réalisée pour intégrer davantage l'échelon local à la gestion du risque, les marges d'action des habitants demeurent problématiques :

> La question c'est comment [...] je peux te croire que tu as une politique qui dit « le citoyen fait partie de la définition et de l'action de la politique publique », d'accord. « Parce que nous sommes un pays participatif, nous sommes solidaires, nous appliquons le principe de subsidiarité, et nous sommes j'sais plus quoi ». Ok, très bien. [...] Si je mets ça dans une politique, c'est une responsabilité publique. Et je dois lui générer des processus de politique publique [*qui correspondent*] à cette responsabilité publique. Je ne peux pas laisser une responsabilité de politique publique en suspens. Quelqu'un doit la prendre et quelqu'un doit s'organiser et générer une compétence pour ça, pas vrai ? [...] Je peux mettre dans une loi « cette loi est participative ». [*Sur un ton condescendant*] C'est beau. Mais qu'est-ce que ça signifie ? Qu'est-ce que ça signifie de rapprocher le citoyen des politiques publiques ?
>
> *V. Consultant en gestion du risque, entretien individuel, septembre 2016.*

La citation relève l'écart entre des discours portés par un idéal de participation dans les politiques publiques et les difficultés de leur concrétisation. Malgré un processus de sophistication de la politique de gestion du risque depuis 1969, nous constatons ainsi que le cadre d'action du SNGR, avec ses sous-systèmes, ses références conceptuelles et ses instruments, demeure extrêmement flou aux yeux des acteurs institutionnels interrogés. Ce flou concerne notamment le rôle à donner aux habitants dans le cadre d'une politique qui se veut « participative », mais qui considère néanmoins le citoyen comme un réceptacle vide, une sorte de continuité du système institutionnel, se situant au bout d'une chaîne hiérarchique.

[1] La participation habitante dans la politique publique telle qu'investie par les populations sera analysée plus avant dans les chapitres 6, 7 et 8.

3. Transversalité et sectorisation de l'État : « Croire qu'il y a un système »[1]

Plus largement, les entretiens reviennent sur la définition d'une gestion dite « intégrée » et « transversale » du risque. Pour expliquer cette idée, Vinicio fait une comparaison entre la gestion du risque et d'autres politiques existantes, notamment celle de l'eau. Son raisonnement avance par concessions jusqu'à aboutir à la conclusion que la gestion du risque n'a pas en elle-même de contenu propre :

> Tu peux très bien dire comment tu gères l'eau. Je commence par voir l'eau comme ressource hydrique, l'eau comme ressource naturelle, l'eau comme source d'énergie, et je commence à développer des compétences, des fonctions des tâches, des contrôles, etc. et je peux même dire « je crée une commission de l'eau ». Très bien. Qu'est-ce que tu fais pour gérer le risque ? Il faut aménager le bassin. Très bien, mais aménager le bassin c'est de la gestion de l'eau, ce n'est pas la gestion du risque. Donc la gestion de l'eau te sert pour gérer le risque. Bon. Les régulations d'usage du sol ? Ouais, d'accord… mais l'usage du sol fait déjà partie de la loi municipale et elle est comprise dans la loi de Planification. […] L'éducation préventive pour vivre en équilibre avec l'environnement ? C'est la compétence du ministère de l'Environnement et du ministère de l'Éducation, donc […] Quand tu commences à élaguer tous ces processus, qui sont des processus de gestion du risque, tu te rends compte que, disons comme ça, 80% [des responsabilités] retombent sur d'autres entités […] Et après tu gardes quoi ? La réponse à la crise…
>
> *V. Consultant en gestion du risque, entretien individuel, septembre 2016.*

L'entretien montre la façon dont une vision transversale et holistique de la gestion du risque, prônée par la politique publique, s'accorde mal avec la segmentation de l'action de l'État, organisée par secteurs d'activités (Muller, 2018). C'est le contenu même de la gestion du risque qui se trouve mis en cause, en tant que domaine d'expertise en soi. Le besoin d'aller au-delà de la gestion de la crise, et donc de réduire les situations de vulnérabilité, renvoie à la pratique administrative dans son ensemble vidant de contenu la spécificité du champ d'action de la CNE, et la politique nationale de gestion du risque. Or, ce phénomène de travail de mise en sens de la politique publique par les acteurs du *Système* n'échappe pas aux hauts fonctionnaires de la CNE qui mettent en avant la façon dont l'évolution de chaque instrument a eu un impact sur la transformation de la politique publique. De ce fait, l'instabilité du SNGR apparaît normale à leurs yeux, dans la mesure où il s'inscrit dans un long processus de consolidation. Aussi faut-il « *croire qu'il y a un système* » :

> Après, c'est que je te disais : il s'agit d'une politique qui a comme instrument le plan et le *Système national de gestion du risque*. Le plan est la stratégie, et le *Système* c'est l'organisation qui doit le mettre en œuvre. Ce qui est intéressant c'est que quand nous avons rédigé le plan, on ne se rendait pas compte… Parce qu'aujourd'hui on le voit clairement. Le *Système national* développe dans le cadre de ses compétences la politique dictée par le plan, ou pour le dire autrement, exécute le plan. Mais le plan d'attention des situations d'urgence et de prévention du risque [*de 2002-2006*], a été rédigé pour donner les conditions à la CNE de pouvoir faire ce qu'elle devait faire, dont la conception d'un nouveau cadre normatif. Le plan suivant a permis de développer le concept du système. On allait comme en escalade. Ce que je veux dire c'est que ce plan permet de développer le *Système*. Donc aujourd'hui on peut considérer qu'il manque beaucoup [*d'éléments*] pour parler de système, mais nous devons croire qu'il y a un système parce que maintenant, aujourd'hui nous avons un plan pour le *Système*, qu'il faut exécuter, n'est-ce pas ?
>
> *J. Haut représentant de la CNE, entretien, août 2016.*

Cet extrait d'entretien exprime l'idée de progression dans chaque étape de maturation de la politique publique. Il rend compte de l'influence croissante des instruments de la *Politique Nationale de Gestion*

[1] J. Haut représentant de la CNE, entretien, août 2016.

du Risque, qui n'impactent plus uniquement la CNE mais qui visent également à orienter les responsabilités de toutes les institutions du SNGR. À travers cet extrait, nous voyons qu'il existe une dimension performative pour ses concepteurs : le *Système* existe et s'auto-légitime par les instruments qu'il a lui-même créé, par les objectifs qu'il se donne, mais qui restent encore à atteindre. Nous trouvons « les croyances » évoquées par Revet (2018), indispensables pour faire vivre le « monde » de gouvernement international des catastrophes. Dans notre cas d'étude, ces croyances sont indispensables aux fonctionnaires de la CNE pour actualiser un domaine qu'ils ont eux-mêmes façonnés.

L'analyse des échanges entre praticiens concernant les termes du SNGR et de ses sous-systèmes laisse transparaitre son caractère technocratique, difficile à saisir par l'activité ordinaire des agents publics. À leurs yeux, les notions de la gestion du risque demeurent floues, instables, malgré la multiplication de ses instruments de gouvernement depuis 2006. Cette instabilité de la politique publique implique que les acteurs du terrain soient en permanence en train de la réinterpréter en fonction de leur réalité, depuis leur domaine d'activité. Ce réinvestissement des normes par les gestionnaires soulève des questions sur leur marge d'action, sur la façon dont ils donnent corps, à leur échelle, au cadre d'action formulé depuis 2006. Nous conclurons ainsi cette partie par une analyse du sens donné par la municipalité de San José à l'ensemble des évolutions en gestion du risque.

B. Appropriation de la PolNGR dans la Ville de San José : de la difficile gestion du risque au cœur d'une métropole

Il s'agit ici d'éclairer les ajustements des catégories du SNGR à l'échelle de San José, capitale du pays, commune située au cœur d'un espace métropolitain impacté par le risque d'inondation urbaine. Avec la loi 2006 et son règlement de 2009, les *comités municipaux de gestion de crise* sont censés être mis en place dans toutes les mairies du pays, bien que leur processus de consolidation soit variable selon les territoires. La municipalité de San José, par l'histoire de sa politique de gestion du risque, est souvent présentée comme un exemple au Costa Rica, dans la mesure où elle a été pionnière en la matière, ayant créé un bureau permanent de gestion du risque dès la fin des années 1990.

Avant d'interroger la façon dont cette commune intègre les injonctions du SNGR, nous présenterons l'histoire de la politique municipale de gestion du risque, laquelle s'est notamment structurée autour de la gestion des inondations urbaines. Nous avons vu au chapitre 3 que ces dernières sont le résultat d'une pluralité de facteurs[1]. Comment la Mairie de San José intègre les injonctions du SNGR pour faire face à ces événements ?

1. Un bureau permanent pour gérer les inondations…

La municipalité de San José met en place un bureau municipal de *Gestion du risque de catastrophes* en 1997[2], instance qui se distingue du *comité municipal de gestion de la crise* par son caractère permanent. Dans d'autres communes, les comités sont animés par le Maire ou par des agents qui, en plus de leur responsabilité quotidienne, ont en charge la coordination des réunions mensuelles avec l'ensemble des institutions publiques présentes sur le territoire municipal. En revanche, à San José, il existe une personne assignée de manière permanente pour traiter la thématique de la gestion du

[1] Voir chapitre 3, I.
[2] Romero Vargas (2000, p. 119)

risque, qui assure à la fois la responsabilité du *Bureau* et celle du *Comité municipal*. A l'origine le *Bureau* a été créé pour traiter le problème des inondations urbaines, très sensible dans la capitale :

> Il s'est présenté la possibilité d'ouvrir ici un bureau parce que la ville se voyait très affectée par les inondations urbaines. Donc pareil, la vision était un peu « comment travailler le sujet des inondations urbaines ? », et quand je dis ça, je veux dire qu'on était encore loin de penser à la gestion du risque. Donc ça fait 18 ans que cet espace s'est ouvert ici et on a commencé un peu à l'animer.
>
> *Représentant du bureau de Gestion du risque, municipalité de San José, entretien individuel, juin 2016.*

Le bureau municipal de Gestion du risque est donc initialement associé au traitement des inondations et, par conséquent, placé sous la dépendance de la direction *d'Hydrologie* (devenue *section de Construction et maintenance de réseau pluvial*), avant de devenir progressivement autonome, tout en restant très lié à cette dernière. L'agent préposé à la gestion du risque travaille souvent en partenariat avec cette Direction. Depuis 1997, la fonction du bureau suit de près l'évolution des normes de la gestion du risque à l'échelle nationale, c'est-à-dire qu'aujourd'hui, en plus de gérer le *comité municipal de gestion de crise,* il cherche à avoir un impact politique « transversal » :

> Parce que souvent il y a des confusions, et l'on croit que le Bureau existe pour gérer les crises. C'est l'une des fonctions, mais la fonction la plus importante c'est le degré d'incidence que nous avons sur tout le processus, en l'occurrence sur tout le cadre de compétence que cette institution dispose en tant que gouvernement local, pour articuler, à l'intérieur de son plan de développement, des actions qui aident à réduire le risque, dans la ville, ce qui est très compliqué, très, très compliqué […] Je veux dire, nous avons une présence dans les différentes espaces de l'institution, nous articulons comme Bureau toutes les actions qui sont en relation avec les autres entités dans la ville, et en plus nous coordonnons le comité municipal de gestion de crise de la ville.
>
> *Représentant du bureau de Gestion du Risque, municipalité de San José, entretien individuel, juin 2016.*

Le Bureau se charge ainsi de former les professionnels de la Municipalité à une autre vision du risque dite « transversale », et notamment de leur montrer en quoi leur action peut impacter sa production[1]. Pour ce faire, il donne des recommandations sur la thématique dans les services municipaux ayant en charge la gestion territoriale, par exemple, lors des réformes sur le plan d'usage des sols ou l'octroi des permis de construction, entre autres.

2. …Limité par le contexte métropolitain, l'administration centralisatrice et l'action habitante

Conscients qu'il existe différents facteurs de génération du risque d'inondation urbaine, les différents responsables municipaux rencontrés soulignent la complexité du problème. La difficulté réside dans les actions à mener pour réduire l'incidence des débordements, étant donné la situation géographique de San José, au cœur de la métropole costaricienne, en bas bassin par rapport au système hydrique de la vallée centrale du pays[2]. Dans leurs discours, les fonctionnaires insistent ainsi sur les facteurs

[1] Dans l'histoire de montée en compétence de ce bureau, il convient de préciser que les organisations internationales jouent un rôle important. La commune de San José arrive en effet à capter des ressources internationales par le biais de projets pilotes, ce qui permet de former ses agents (Chaves Groh, 2013). Le matériel de l'USAID fait par ailleurs partie de l'environnement de travail du bureau municipal de Gestion du risque. Lorsque je me rends sur place pour réaliser des entretiens, je remarque des affiches et des roller-up avec les logos de l'agence de coopération états-unienne (carnet de bord, juin 2016).

[2] Chapitre 3.

structurels qui sont au-delà de leur marge de manœuvre. Ils mettent ainsi en avant la responsabilité d'autres communes dans les inondations et leur caractère multifactoriel :

> Mais, avec tous les facteurs anthropiques liés au développement urbain, aux problèmes de sédimentation, à l'augmentation du ruissellement, au problème des différentes obstructions dans les lits des rivières, au problème de la gestion des déchets, à l'avènement d'évènements extrêmes évidemment, à la précipitation…cela a fait que les rivières de San José commencent à déborder. Enfin, la rivière *Maria Aguilar*, si vous voyez l'historique des événements tout le long du bassin, tu peux le voir sur Desinventar[1] […] et tu peux donc trouver que la rivière a beaucoup de problèmes d'inondation, que la rivière Tiribi aussi, que l'*Ocloro*, affluent de *Maria Aguilar*, que la rivière *Torres*, elles naissent toutes en amont […] San José, se trouve dans la partie basse de plusieurs de ces micro-bassins qui appartiennent également à des communes en amont.
>
> *Représentant du bureau de* Gestion du Risque*, municipalité de San José, entretien individuel, juin 2016.*

La citation évoque plusieurs facteurs mis en avant par la littérature scientifique et professionnelle pour comprendre le phénomène des inondations, tels que l'influence des précipitation intenses (Dourlens, Vidal-Naquet, 1992), le développement urbain et le mode d'occupation du sol (Morales Soto, 2012 ; Issaka, Badariotti, 2013 ; Toubin, 2014b) et le problème de gestion des déchets ou du système d'assainissement (Estudios y Proyectos, S.A, 1979). Ainsi, la délégation de la responsabilité de la gestion du risque est vue comme une bonne chose en termes de décentralisation par les fonctionnaires municipaux, mais l'action limitée du gouvernement local, du fait de la métropolisation du territoire et de la centralisation administrative, est également souvent soulignée :

> Il y a beaucoup de choses : il n'y a pas que les municipalités qui sont en charge d'améliorer la condition de vie des habitants […] Il y a le ministère de la Planification aussi, il y a l'*Institut du logement et de l'urbanisme*. Il y a un ministère recteur du logement et du développement urbain. Il y a des institutions comme la *Compagnie nationale d'électricité* […] Il y a d'autres institutions qui ont à voir avec l'administration des eaux et rivières […] Quand nous avons ce panorama et qu'il y a un quartier qui est inondé, il y a cinquante acteurs qui doivent faire tout marcher […] la Municipalité est co-responsable. Mais dans un pays, un des pays les plus centralisés d'Amérique Latine, il y a beaucoup de responsables et c'est pas près de changer. […] C'est très difficile, c'est très compliqué, mais c'est la structure et le panorama qu'il y a dans le pays où l'on vit, et tant qu'il n'y a pas de coordination entre institutions, ce type de problématiques ne pourra pas se résoudre.
>
> *Responsable de la* section de Construction et maintenance du réseau pluvial *de la municipalité de San Jose, forum sur les inondations de l'*Ocloro*, Université du Costa Rica, carnet de bord, 13 novembre 2015.*

Ce caractère limité concerne aussi l'action sur les quartiers précaires qui résultent, aux yeux des fonctionnaires municipaux, d'une politique de logement étatique :

> Par exemple, [*en montrant sur la carte*] Hatillo 6, tout ce territoire informel, les gens sont souvent inondés, ici aussi, à Pavas, sur le Tiribi, et qu'est-ce que tu fais avec ces gens ? Qui les sort ? C'est des terrains occupés par des populations invisibles...Les comités institutionnels, les institutions, dans beaucoup de cas, ne rentrent pas dans ces terrains parce qu'ils ne nous appartiennent pas. Les terrains leurs appartiennent [*aux populations*]. *La Carpio*, qui a été envahie, et avec ça ce qu'on a c'est le risque, à cause de la façon dont ils ont construit, la vulnérabilité construite, sur un terrain de l'État. Il n'est pas municipal. C'est après qu'on a fait pression sur la Municipalité pour améliorer les conditions de vie,

[1] Base de données créée par le réseau latinoaméricain *la Red*.

> pour résoudre les problèmes liés aux services, je ne sais pas s'ils payent leur facture ou non, c'est là où le système reste insuffisant, depuis le point de vue de la prévention.
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San José, entretien individuel, août 2016.*

Enfin, les fonctionnaires municipaux soulignent le caractère ancien et lacunaire du système de gestion pluvial :

> …la ville a construit son système d'assainissement pluvial sur le système de canaux qui avaient été construit historiquement pour apporter de l'eau aux habitants, puis, avec la transformation de la ville, pour irriguer les champs de culture de café. […] Donc tous ces canaux ou conducteurs avaient peut-être une fin spécifique, mais dans l'actualité ils sont exploités dans le système de drainage pluvial. […] Evidemment, ils n'amènent pas que de l'eau de pluie, ils amènent également des eaux usées. Avec la croissance de la ville, on a construit par-dessus, des immeubles, des maisons. […] et ce sont des systèmes qui sont anciens, qui constituent un vrai défi pour nous, pour aller voir par où est-ce qu'ils passent, parce qu'il n'y a pas de plans, ni de cadastre. On a des approximations, mais ce n'est pas exact parce qu'ils passent en dessous des bâtiments. C'est une grande tâche que le gouvernement local doit assumer pour la construction du cadastre pluvial.
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San José, entretien individuel, août 2016.*

Les inondations sont dès lors présentées comme un problème structurel d'assainissement et de gestion des eaux pluviales dans un territoire qui évolue sur le temps long. Le développement urbain a accentué le problème, rendant sa gestion d'autant plus difficile par le nombre d'acteurs qui sont désormais concernés, imbriquant plusieurs échelles territoriales. En définitive, le risque redéfinit un nouveau périmètre territorial qui se situe au-delà de la gestion municipale. Il recompose de nouveaux collectifs (November *et al*., 2011). Or, cette mise en avant des facteurs structurels du risque sur le territoire de San José se fait au même titre que la responsabilisation des modes d'occupation de l'espace des habitants affectés, considérés comme désinvoltes au vu de l'exposition au risque. Ce discours insiste dès lors sur une invasion habitante dans des zones à risque, ainsi que sur leur tendance à les réinvestir :

> Au niveau de la municipalité de San José, nous savons que dans le bassin du *Maria Aguilar* il y a des sites récurrents d'inondation, mais pour quelle raison ? Parce qu'il y a une occupation des zones d'inondation, par exemple […] Cette installation-là a commencé comme une installation informelle, mais les habitants ont mené des luttes, ont construit leur logement, avec des aides de l'État, mais ils occupent des plaines, qui topographiquement, ne sont pas pour des installations humaines. Malheureusement, c'est ça qui se passe. Donc nous avons tout le temps des inondations là. Et après, tu peux le voir ici, où il y a également des zones du lit qui ont été envahies [*par des habitants*].
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San José, entretien individuel, août 2016.*

C'est à partir de ces modes d'occupation de l'espace que la création des *comités de quartier* est vécue comme une avancée. En d'autres termes, avec la loi 2006, le travail du gouvernement local acquiert un objectif concret de sensibilisation des populations vivant dans des zones à risque :

> Avant la nouvelle loi, nous avons déjà travaillé la question de la sensibilisation et la formation des habitants. Qu'est-ce qui change avec la nouvelle loi ? Le programme de sensibilisation et formation s'incarne dans quelque chose de plus concret. Parce que la loi prévoit que les *comités municipaux* doivent constituer les *comités de quartier de gestion de crise*. Donc désormais, nos formations et sensibilisation se traduisent par un produit concret qui est la formalisation des *comités de quartier*, constitués après que nous ayons fait notre analyse du groupe de personnes concernées, du leadership en son sein. Donc on a évolué. Le programme a maintenant quatre ans. Ce n'est pas facile à faire, mais

> nous avons déjà formalisé, formé et sensibilisé. Nous formalisons le comité là où il y a eu des formations spécifiques, tant dans les préparatifs et attentions aux catastrophes ou crises.
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San José, entretien individuel, août 2016.*

Ainsi, l'appropriation du nouveau cadre d'action de gestion du risque par la municipalité de San José se traduit par le renforcement d'un bureau municipal de Gestion du risque, hérité d'une politique de réduction des inondations urbaines. Cependant, l'analyse des entretiens montre que les actions menées par les gestionnaires municipaux dans ce domaine se heurtent à la dimension structurelle des facteurs du risque d'inondation. Leur discours est pris entre :

- les limites de leur marge d'action dans un système métropolitain complexe ;
- un système institutionnel encore très centralisé ;
- un système de gestion pluvial ancien et lacunaire ;
- les modes d'occupation de l'espace des habitants, considérés comme irresponsables.

Nous pouvons conclure avec Déroubaix *et al*. (2016) que la gestion du risque d'inondation se heurte aux dynamiques métropolitaines analysées au chapitre 3 de la thèse. Le risque participe *« à de longues chaînes d'interactions entre les artefacts techniques, les substances naturelles, les êtres humains organisés ou désorganisés [...] il y a recomposition du collectif sous l'emprise du risque, et cette recomposition est un ingrédient majeur de la spatialité des risques. »* (November, 2007, p. 175). À San José, il semble en effet difficile d'articuler des actions de réduction dans un territoire dans lequel s'imbriquent des infrastructures, des acteurs multiples, des modes de peuplement au sein d'une conurbation. C'est à partir de là que la création des *comités quartier* (CCE) est vécue comme une avancée pour sensibiliser les habitants exposés au risque, dans un contexte contraint. L'implication citoyenne nécessite désormais de créer des CCE, ce qui fournit également à la Municipalité un indicateur d'évaluation de sa politique de participation citoyenne et de gestion du risque, notamment dans les zones à risque avéré.

C. La mise en place des comités de quartier et la notion de « co-responsabilité »

Conformément à la loi de 2006 et au *Plan National de Gestion du risque*, la municipalité de San José lance en 2011 un programme de sensibilisation et de formation des habitants des quartiers les plus affectés par des évènements, afin de constituer des *comités de quartier de gestion de crise* (CCE)[1]. Ces comités sont le relais du *Comité municipal de gestion de crise*. Ils sont censés intervenir sur les lieux de l'évènement, collecter les données et informations nécessaires à la Municipalité puis envoyer un rapport. Ce dernier permet à la Mairie de déclencher des possibles mécanismes de compensation pour les victimes. En ce sens, les CCE constituent un appui important pour les ménages pauvres qui ne sont pas couverts par des assurances pour protéger leurs biens en cas d'aléa imprévu.

Pour constituer les CCE, la Mairie va associer les notions de la *Politique Nationale de gestion du risque* à celle de « co-responsabilité », fréquemment utilisée dans les politiques environnementales pour impliquer un ensemble de parties prenantes (Salles, 2009). Il s'agit ici d'interroger la façon dont la Municipalité a structuré les CCE dans son territoire en relevant les différentes tensions qui surgissent lors de leur constitution. À partir de quelle échelle territoriale sont définis les CCE à San José ?

[1] En espagnol : *Comité Comunal de Emergencia*.

Comment comprendre le recours à la notion de « co-responsabilité » dans le processus de création de ces *comités* ?

1. Des comités de quartier de gestion de crise dans des quartiers exposés

Le programme lancé par la Municipalité à partir de 2011[1] pour mettre en place des *comités de quartier de gestion de crise* (CCE) s'appuie sur le périmètre du quartier. Cette définition du périmètre d'action des CCE par quartiers, et notamment par quartiers impactés, relève de l'interprétation de la commune de San José, puisque ni la loi de 2006 ni son règlement ne précisent l'échelle à laquelle les CCE doivent être définis. C'est aux communes de définir le périmètre le plus pertinent : *« Il y a un mandat qui te dis qu'il faut former les comités communaux de gestion de crise, mais il ne dit pas comment »*[2]*.* Lors des inondations, la Mairie va ainsi suivre les débits des rivières de la ville, les bassins versants, et identifier dans la base de données[3] les quartiers affectés :

> En clair, nous avons travaillé à partir du critère de bassins. Dans l'administration publique nous sommes historiquement déterminés à travailler par régions, provinces, cantons, quartiers, mais avec une division administrative qui n'est plus représentative de la réalité sociale qu'il y a sur le territoire, sinon qu'elles sont plutôt des divisions administratives du siècle passé, même d'avant, qui ne nous disent pas beaucoup sur la ville et la dynamique de la population, donc nous avons assumé le critère de bassins, et à partir de là, nous avons identifié les quartiers qui avaient un certain degré de vulnérabilité et ils ont été sélectionnés, et à partir de là, nous avons commencé à travailler.
>
> *Représentant du bureau de* Participation citoyenne*, municipalité de San José, juillet 2017.*

En d'autres termes, les agents municipaux encouragent la création des *Comités de quartiers de gestion de crise* dans les espaces directement atteints par les évènements. La méthode choisie pour constituer ces comités repose sur des ateliers participatifs organisés par le bureau municipal de *Gestion du risque* et par le bureau de *Participation citoyenne*[4]. La campagne de sensibilisation a consisté en deux moments.

Le premier moment d'initiation (2011-2012) est animé principalement par le gouvernement local et concerne uniquement quelques territoires pilotes situés au Sud de la capitale, le long des rivières *Ocloro* et *Maria Aguilar*. Au cours de cette première période d'initiation, les fonctionnaires de la Mairie convoquent les organisations locales déjà existantes dans les territoires sélectionnés à une première réunion[5], également appelé « atelier d'initiation ». L'échange commence par une activité de réflexion concernant des évènements d'ampleur qui peuvent affecter les infrastructures et les personnes du quartier. Ensuite il s'agit d'expliquer la loi, les fonctions des CCE et tout particulièrement la notion de « co-responsabilité citoyenne », sur laquelle nous reviendrons. Dans ces premières réunions de sensibilisation, la Municipalité collecte des informations concernant les ressources de chaque quartier.

[1] D'après le programme fixé en 2011 (archives du bureau de Gestion du risque, municipalité de San José, Document *Programa de promoción comunitaria 2011-2016*, p. 18-19).
[2] Représentant de la Municipalité de San José, juillet 2017.
[3] Notamment la base de données, *Desinventar*.
[4] D'après l'analyse des documents de programmation et de mémoire institutionnelle (MSJ, 2012) et archives du bureau de Gestion du risque de catastrophes, Municipalité de San José.
[5] Parfois l'appel se fait en porte à porte par la distribution de brochure, parfois par téléphone pour contacter les associations existantes, parfois par des annonces laissées dans les commerces du quartier. Dans certains cas, ils utilisent également un mégaphone.

La deuxième phase (2013-2014) formalise les CCE dans les territoires pilotes et étend le dispositif à d'autres quartiers du Nord de la capitale également impactés par des événements. Au cours de cette phase, d'autres organismes tels que la Croix-Rouge[1] interviennent afin d'assurer des formations plus spécialisées adressées aux habitants. C'est dans cette deuxième réunion que les CCE sont constitués pour une durée de deux ans. Il regroupe des habitants volontaires (pour chaque poste du comité). Les principaux postes à pourvoir sont : coordinateur, coordinateur adjoint, secrétaire et remplaçants[2].

S'agissant de structures volontaires les agents de la Mairie insistent sur la formation des populations impliquées, la motivation étant nécessaire, mais non suffisante. Aux yeux des gestionnaires, les habitants doivent suivre un certain cadre d'action et acquérir de l'expérience dans un domaine qui permet d'articuler le travail de la Municipalité. Selon les propos des agents, pour pouvoir s'impliquer, les habitants doivent avoir compris le but des CCE défini par la Municipalité :

> C'est du volontariat, donc, [*la question c'est*] comment vous donnez à la population civile un rôle, dans un sujet sur lequel ils n'ont aucune expérience alors que la loi te dit qu'il faut constituer les *Comités de quartier de gestion de crise* ? Donc vous, pour former un CCE, quelqu'un doit assumer ce programme de formation, de sensibilisation, quelqu'un doit être en capacité de convoquer. Quelqu'un doit pouvoir assumer, parce qu'autrement, je peux dire « ah oui, vous êtes inondés, vous faites partie du comité », [*en imitant la réponse*] « mais concrètement c'est quoi ? ça sert à quoi ? C'est quoi mon rôle ? Qu'est-ce que je dois faire ? ». Ce lien est fondamental [*avec la Municipalité*] pour voir ce qu'ils sont capables de faire après, pas vrai ? […] Donc quand on me demande "c'est quoi la soutenabilité ? " Très faible, très faible, enfin, nous, nous devons avoir un programme de suivi constant à ces structures que nous créons, pas vrai ? Et c'est pratiquement du travail nocturne, de se réunir les samedis, les dimanches, de les former, c'est tout ça.
>
> *Représentant du bureau de Gestion du Risque, municipalité de San José, entretien individuel, juillet 2017.*

L'extrait montre ainsi comment l'agent de la municipalité cherche avant tout à donner des capacités aux habitants pour mieux réagir face à un risque qu'ils n'ont pas encore tout à fait compris : « *Qu'est-ce qu'ils doivent faire ? Des petites choses comme le plan de gestion de crise du quartier, et même le plan de gestion de crise, pour qu'ils le fassent, il faut les accompagner*. »[3] Ces propos rappellent en bien des aspects la littérature sur les politiques de participation citoyenne de gestion du risque. Coanus (2010) insiste ainsi sur la caractère paternaliste de ces politiques qui cherchent à établir une *culture du risque*. Dans celle-ci, il s'agit notamment de renforcer les capacités de réponse des habitants face aux situations d'urgence inévitables :

> Est-ce que le fait de créer un modèle organisationnel tout le long des rivières va résoudre le problème de leur vulnérabilité ? Non. Mais s'ils sont organisés et qu'il existe un *Comité de quartier de gestion de crise*, ils vont savoir évacuer à temps.
>
> *Représentant du bureau de Gestion du Risque, municipalité de San José, entretien individuel, juillet 2017.*

Par ailleurs, il se peut que les crises surviennent en dehors des heures de travail des institutions. La participation des populations est présentée comme essentielle dans la mesure où elles sont censées

[1] Archives du bureau de Gestion du risque de catastrophe, Municipalité de San José, *Plan de promoción de gestion comunitaria*.

[2] Par ailleurs, certains postes peuvent être ou ne pas être affectés selon le nombre de personnes qui se portent volontaires : la gestion d'hébergements d'urgence, la gestion de volontariats, la gestion de l'information, entre autres.

[3] Représentant bureau de Gestion du risque de la Municipalité de San José, juillet 2017.

à la fois connaître le quartier affecté et être disponibles en permanence. Il s'agit de déléguer aux CCE la prise en charge des victimes de la catastrophe :

> Peut-être qu'ils te permettent d'avoir une attention de premier impact à la population affectée, parce que tu as un hébergement d'urgence et quelqu'un doit s'en occuper. C'est mieux que ce soit les habitants eux-mêmes. Pourquoi ? Parce que les comités municipaux sont principalement institutionnels, et souvent les autres institutions ne travaillent pas le samedi et le dimanche. […] Les délégations de santé ne travaillent pas, alors qu'il s'agit d'acteurs importants au moment où j'active un hébergement d'urgence, pas vrai ? Ils commencent à travailler à partir de lundi. Donc ces premiers temps, 24h ou 48h, c'est aux habitants de gérer, avec le soutien du comité municipal, et la coordination de l'officier de contact de la CNE, pour la gestion des affectés.
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San José, entretien individuel, août 2016.*

Ainsi, pour mettre en place les CCE, la Mairie identifie des quartiers directement impactés, qui sont notamment les territoires concernés par le risque d'inondation. Dans chacun d'entre eux, un *comité* de riverains sera constitué. Ici, la lecture du risque dans la mise en application de la *Politique Nationale de gestion du risque* se superpose au territoire de la crise directement impacté par les inondations. Les CCE sont vus comme une façon de gérer les crises considérées parfois comme inévitables, dans un territoire métropolitain dans lequel les évènements surviennent en dépit des actions menées par la Municipalité. Pour constituer ces comités, la Mairie conçoit une campagne qui cherche à articuler la participation des habitants à des objectifs précis de réponse à la crise.

2. Des catastrophes non « naturelles », des citoyens co-responsables

Toutefois durant cette campagne, la vision de l'implication habitante portée par la municipalité de San José est empreinte d'ambiguïtés. Autant il s'agit de renforcer les capacités de réponse des populations, autant il s'agit de les amener à se questionner sur les facteurs générateurs du risque afin de constater également leur part de responsabilité.

Pour mener sa campagne de sensibilisation, la Mairie produit en effet des carnets pédagogiques adressés aux coordinateurs et aux participants des « ateliers ». La municipalité de San José est l'une des rares communes à produire ses propres outils pédagogiques. Dans d'autres territoires, les carnets de la CNE et de la Croix-Rouge seront utilisés plus systématiquement. Ces carnets pédagogiques conçus par le gouvernement local à destination des participants articulent les notions de la *Politique Nationale de gestion du risque* à la *Stratégie municipale de participation citoyenne et de co-responsabilité*, censée promouvoir l'implication des acteurs privés, mais également des habitants aux différentes problématiques locales.

Nous avons pu consulter le contenu de ces carnets ainsi que la présentation *Power Point* utilisée dans le cadre de ces ateliers[1]. Les outils pédagogiques sont tributaires des notions mobilisées à l'échelle nationale. La clarification des termes concernant la gestion du risque est ainsi centrée sur l'idée que les catastrophes ne sont pas « naturelles ». Dans la mesure où la menace ne débouche pas toujours sur des situations de catastrophe, le risque est présenté comme le résultat de processus sociaux. Les carnets mobilisent ainsi la littérature de la *Red* (Blaikie *et al*., 1996) et insistent sur le besoin d'identifier les facteurs du risque, et ce afin de tenter d'éviter des crises ou du moins pouvoir les gérer. Les habitants sont donc encouragés à devenir des partenaires dans ce travail d'identification des facteurs et à travailler avec la Municipalité pour essayer de définir des actions de prévention dans un futur

[1] Archives du bureau de Gestion du risque de catastrophe, Municipalité de San José.

proche ou lointain[1]. Reprenant le modèle de Blaikie *et al.* (1996)[2] pour expliquer l'arrivée des catastrophes, les carnets reviennent sur les différentes dimensions de la vulnérabilité et sur ses chaînes de causalité, lesquelles sont en partie de type structurel. Ils se réfèrent aux « causes profondes du risque », soit à l'organisation de la société, à son système politique, au modèle économique, à l'absence de politiques publiques, aux processus migratoires entre autres (MSJ, 2011a, p. 26) ; en d'autres termes, à des facteurs sur lesquels les habitants n'ont pas vraiment de prises. Cependant, les carnets évoquent également, en bout de chaîne, les conditions d'insécurité qui se réfèrent aux facteurs les plus visibles (zones directement exposées au risque) de vulnérabilité, qui sont aussi les plus palpables pour les habitants. Ces facteurs sont :

> …la localisation des installations humaines informelles surpeuplées sur les lits des rivières ou sur des versants ; les logements construits sans permis, sans respecter le code sismique ou les normes de construction ; les moyens de subsistance fragiles (qui dépendent de l'économie informelle) ; l'infrastructure routière de mauvaise qualité et sans maintenance ; la faible participation citoyenne ; les faibles capacités ou la faible préparation pour réduire ou faire face aux catastrophes ; le faible niveau de ressources ; les cordons de pauvreté le long de la ville ou des territoires entre autres.
>
> *MSJ, 2011a, p. 26-27.*

Ainsi, les habitants sont invités à participer à la gestion locale du risque, dans la mesure où ils sont les premiers impactés et que leur implication permettrait d'améliorer l'efficacité des actions visant à limiter sa survenue. Mais, autant la stratégie municipale souhaite établir un lien de partenariat avec les habitants pour les actions de réduction du risque, autant les orientations des carnets laissent sous-entendre que les populations ont une grande part de responsabilité dans la production du risque. Cette ambivalence est accentuée par la notion de « co-responsabilité citoyenne » introduite par les carnets, absente dans les *Politique* et *Plan nationaux de gestion du risque.* Avec la notion de « co-responsabilité », il s'agit de promouvoir l'implication des habitants dans la gestion du risque tout en indiquant qu'il s'agit là non seulement d'un droit, mais également d'un devoir (MSJ, 2011a, p. 32 ; 2011b, p. 4). Les carnets précisent par ailleurs :

> Les acteurs sociaux du développement local doivent être clairs que chaque citoyen et citoyenne a une (co) responsabilité tant dans sa construction sociale [du risque] que dans sa prévention et réduction. […]. Le risque de catastrophe est déterminé par l'interrelation et l'enchaînement de deux facteurs : la menace et la condition de vulnérabilité de la population […] Comprendre ce que ces facteurs signifient et leur origine est fondamental […] Cependant, il est encore plus important d'examiner son origine [*du risque*] afin d'identifier la responsabilité que différents acteurs et secteurs ont eu dans sa construction et plus important encore, comment il est possible de participer à sa prévention et à son contrôle avant qu'il se manifeste comme catastrophe.
>
> *MSJ, 2011, p. 17-20.*

Les carnets associent ainsi le caractère non « naturel » des catastrophes à la notion de « co-responsabilité ». Cette articulation permet d'insister sur le besoin d'identifier les facteurs du risque, qu'ils soient liés à la menace ou à la vulnérabilité, afin d'élucider moins les chaînes de causalité évoquées plus haut que la responsabilité des acteurs, dont l'habitant lui-même, dans la production du risque. Un déplacement s'opère progressivement : on passe d'une conception d'habitants vulnérables à cause de politiques publiques d'aménagement, sociale ou de logement ; à une conception de la

[1] Les carnets font également le lien entre catastrophes et développement : la catastrophe est présentée comme une « affaire non résolue du développement », alors qu'en même temps le développement est ralenti ou empêché par l'avènement des catastrophes naturelles.

[2] Cet ouvrage, paru en anglais en 1994, est traduit en espagnol par les chercheurs de *La Red* en 1996 par son approche de la vulnérabilité et ses études de cas en Afrique et en Asie (Lavell, 2005).

vulnérabilité conçue comme relevant de la responsabilité des habitants. La responsabilité de l'État et des autres aménageurs dans la structuration du territoire a, en d'autres termes, disparu. La campagne de sensibilisation va en ce sens au-delà des impératifs de réponse à la crise. Le pari de la Municipalité est de sensibiliser les populations des quartiers affectées par les inondations, afin qu'elles soient conscientes des causes du risque, qu'elles soient capables de s'interroger sur l'impact de la localisation de leur habitation, ou à défaut, de les rendre aptes à intervenir pour réduire les effets des évènements. La politique de gestion du risque mise en place par la Municipalité s'inscrit en ce sens dans le cadre de politiques environnementales analysés par Salles (2009), qui montre que le recours à la notion de co-responsabilité est fréquent dans un contexte de décentralisation, face à la difficulté de répondre à des défis écologiques complexes. La notion de co-responsabilité citoyenne permet en l'occurrence d'impliquer les comportements individuels dans la régulation des problèmes collectifs en lien avec l'environnement.

Conclusion du chapitre 5

Le *Système National de gestion du risque* (SNGR) a ainsi introduit plusieurs évolutions dans la gestion du risque au Costa Rica. Suite aux différents débats nationaux et internationaux des années 1990, elle n'est plus uniquement assurée par la *Commission nationale de gestion des situations d'urgence* (CNE). Cette responsabilité est désormais vue comme une question transversale du développement, relevant de l'ensemble des institutions de l'État. Dans ce nouveau cadre d'action, la CNE devient la référence. Cette institution se trouve au cœur de tout un système, rappellant aux pouvoirs publics leurs obligations en matière de prévention, de gestion de crise et de *relèvement*. La CNE assume désormais l'articulation, la coordination d'un système de gestion du risque multi-sectoriel et multi-scalaire.

Cependant, le SNGR, comme nouveau cadre d'action publique disposant de mutiples instruments, reste flexible et instable. Il dispose de sous-systèmes et de plusieurs instances de coordination, allant du national au local, entendu comme la ville, le quartier, voire la participation citoyenne. L'étude de la création de ce système et de sa mise en œuvre met en évidence les tensions qu'il génère. Les entretiens avec les fonctionnaires et les agents municipaux qui l'animent au quotidien montrent en effet que, malgré des efforts d'explicitation, les frontières des responsabilités et le contenu de la *Politique* restent flous. Ils laissent ainsi des marges de manœuvre aux acteurs publics qui les interprétent à partir de leur champ d'intervention. La thématique de la participation citoyenne est particulièrement emblématique. Comme le soulignait déjà Navez-Bouchanine (2007) dans un autre domaine, ce caractère flou est toujours présent lorsqu'il s'agit d'impliquer les habitants dans la politique publique. Jusqu'où déléguer la responsabilité de la gestion de crise ? Jusqu'où les habitants sont-ils capables de mener des actions de prévention ? En effet, si leur participation est désormais considérée comme indispensable à la gestion du risque, la délimitation de leur rôle demeure problématique. Il devient alors possible de prolonger les conclusions de Revet (2011), qui éclaire comment des cadres de pensée de la gestion du risque deviennent des cadres d'action (Revet, 2009a ; 2011b ; 2018). Dans notre cas d'étude, bien qu'un nouveau cadre d'action ait été défini et explicité depuis 2006, il est en permanence réinterprété et réinvesti par les acteurs du terrain. Sa mise en œuvre n'est jamais unilatérale, elle est évolutive et constamment soumise aux formes d'appropriation différenciées des acteurs institutionnels et des habitants ainsi qu'à leurs relations.

Le caractère instable du cadre mis en place depuis 2006 s'exprime à l'échelle de la municipalité de San José, commune pionnière dans le domaine de la gestion du risque et très affectée par des inondations urbaines dans un contexte métropolitain. Cette Municipalité réinterprète les différents textes de la *Politique nationale de gestion du risque* pour créer des *Comités de quartier de gestion de crise* (CCE) dans les lieux les plus affectés par les inondations (premier risque géré par la commune). L'analyse de la création des *Comité de quartier* montre le caractère ambivalent de la Mairie à leur égard. D'une part, l'objectif est de renforcer les capacités de réponse des riverains face à la crise. D'autre part, les documents analysés associent le caractère non naturel des catastrophes au concept de « co-responsabilité citoyenne », en soulignant la responsabilité des habitants dans la production du risque.

Dans les deux cas d'étude développés dans les prochains chapitres, nous verrons comment les CCE, constitués à l'initiative de la Municipalité, parviennent à se pérenniser tout en s'appropriant, à leur tour, le cadre d'action défini par la politique de gestion du risque.

CHAPITRE 6. LES *COMITÉS DE QUARTIER DE GESTION DE CRISE* ET LA PROFESSIONNALISATION DES RIVERAINS

Le chapitre précédent a analysé l'émergence de la politique de gestion du risque au Costa Rica et le rôle croissant donné à la participation des habitants. Il a permis de montrer que, malgré le caractère nécessaire des *Comités de quartier de gestion de crise*, leur rôle n'est jamais complètement clair pour les fonctionnaires. D'ailleurs la durée de vie de ces comités est généralement courte dans la plupart des quartiers où ils ont été mis en place. À travers les études de cas de *Barrio Luján* d'une part et de *La Carpio* d'autre part[1], l'objectif de ce chapitre est de montrer les mécanismes de constitution des *Comités de quartier de gestion de crise* (CCE) et la façon dont ils peuvent tout de même parvenir à se pérenniser. Il s'agit d'analyser l'appropriation progressive de ce nouveau dispositif par les habitants, qui le transforment en un outil important pour la gestion de chacun des quartiers. Cette analyse du processus de constitution des deux comités permet d'éclairer également la façon dont la politique locale de gestion du risque, pourtant portée par les mêmes agents municipaux, diffère selon les quartiers étudiés.

La participation des habitants dans la politique publique de gestion du risque s'inscrit dans la génération des politiques publiques mises en place depuis une vingtaine d'années. Lolive (2011) emploie le terme de *cosmopolitiques* pour les qualifier. Elles se caractérisent par le souci de prendre en compte l'habitant, non pas en tant que citoyen universel, mais en tant que sujet occupant un territoire défini, avec des attaches affectives à son lieu de résidence (Lolive, 2010b ; 2010a ; 2011). Or, dans le domaine de la gestion du risque, les recherches ont souvent montré que les dispositifs de participation ont créé une culture du risque produite par les institutions, impliquant des habitants ignorant le risque auquel ils sont exposés (Lolive, 2004 ; Coanus *et al*., 2010). L'espace ouvert par le *Comité local de gestion de crise* dans les deux quartiers ne va pas dans ce sens. Il montre au contraire que les habitants peuvent acquérir progressivement une culture de la gestion du risque, et notamment un vocabulaire véhiculant les catégories d'action leur permettant de conceptualiser leur vulnérabilité. Toutefois, leur vision du risque relève de leur interprétation propre et se fait selon l'histoire et les spécificités des quartiers.

Dans ce chapitre, nous mettrons ainsi en évidence deux dynamiques qui apparaissent au cours de la consolidation des CCE. La première s'accorde avec les objectifs du gouvernement local de renforcer la gestion de crise. Tant dans le cas de *La Carpio* qu'à *Barrio Luján*, il est possible de constater une ouverture de la part des populations pour organiser collectivement la gestion de crise dans le quartier, ce qui facilite sa prise en charge par les fonctionnaires publics, mais cela ne se fait pas sans difficulté. Une seconde dynamique apparaît à travers la constitution et l'animation du dispositif. Nous verrons que le CCE peut certes engendrer des processus d'appropriation citoyenne, mais que celui-ci peut aussi aller au-delà des cadres prévus par la municipalité de San José.

Ce volet de la thèse est réalisé à partir d'entretiens semi-directifs et d'un travail d'observation participante dans les deux terrains d'étude. À *Barrio Luján*, je mobilise cinq entretiens réalisés auprès des membres du CCE et d'autres leaders du quartier. Je complète ces informations par une analyse

[1] Pendant tout notre travail de terrain, il s'est agi des comités les plus actifs de la commune de San José.

d'archives du CCE, notamment des *rapports de situation* (d'urgence), et par l'observation participante réalisée en tant que membre d'un système d'alerte mis en place dans les réseaux sociaux, animé par le CCE. Dans le cas de *La Carpio*, je mobilise trois entretiens semi-directifs avec des membres des comités de quartier de gestion de crise, dont l'un de type collectif. Je m'appuie également sur le parcours guidé[1] dans le secteur Nord du quartier, réalisé avec quelques-uns des membres du CCE pour connaître les zones les plus impactées par des événements.

I. Le CCE de *Barrio Luján*, porteur d'un nouveau récit du risque

Très affecté par des inondations dans le Sud de la capitale costaricienne, *Barrio Luján* a fait partie des territoires pilotes pour mettre en place, en 2012, une première phase d'initiation des CCE dans la commune de San José. Cette phase a permis à la Municipalité d'identifier les caractéristiques des territoires pilotes et leur niveau d'organisation avant la constitution formelle des comités. Il s'agit ici de mettre en évidence la façon dont s'est déployé ce processus de formalisation à travers l'exemple du CCE constitué le 21 juin 2013 à *Barrio Luján*, quartier doté d'une longue histoire d'organisation communautaire[2]. Nous développerons notamment la première période d'enquête indigène depuis la création du comité jusqu'à juin 2016.

A. Genèse d'un dispositif d'action publique approprié

Conformément au programme de travail de sensibilisation citoyenne à la gestion du risque de la municipalité de San José, *Barrio Luján* fait partie des premiers quartiers à formaliser un *Comité de gestion de crise*. La constitution formelle du CCE se fait le 21 juin 2013 lors d'une réunion convoquée par la Mairie, durant laquelle elle explique la fonction du comité et énumère les différents postes à assumer pour que les habitants présents se portent volontaires. En principe, les comités sont constitués d'une équipe de six personnes : une coordinatrice/teur, un coordinatrice/teur adjoint, un secrétaire et trois autres personnes de soutien[3]. Ensuite, selon le nombre de personnes engagées, les comités peuvent constituer des sous-équipes qui répondent aux besoins immédiats en cas de crise. Par exemple, il est conseillé de mettre en place une équipe qui se charge de répertorier des personnes et des associations volontaires susceptibles d'aider dans une situation d'urgence ; ou une sous-équipe peut prendre en charge l'identification des lieux qui peuvent constituer des centres d'hébergement d'urgence. Les personnes désignées pour constituer le comité lors de la première réunion reçoivent par la suite une formation supplémentaire.

Je montre dans cette sous-partie que le premier atelier d'initiation à la gestion du risque à *Barrio Luján* attire des personnes qui n'étaient pas jusqu'alors impliquées dans la vie du quartier. C'est le cas de Bethy, affectée par le problème des inondations depuis son arrivée dans le quartier. À la suite de cet atelier, il s'ensuit un travail de familiarisation du vocabulaire et des outils technocratiques introduits par les agents municipaux pour les membres du CCE. Cette acculturation technocratique implique à la

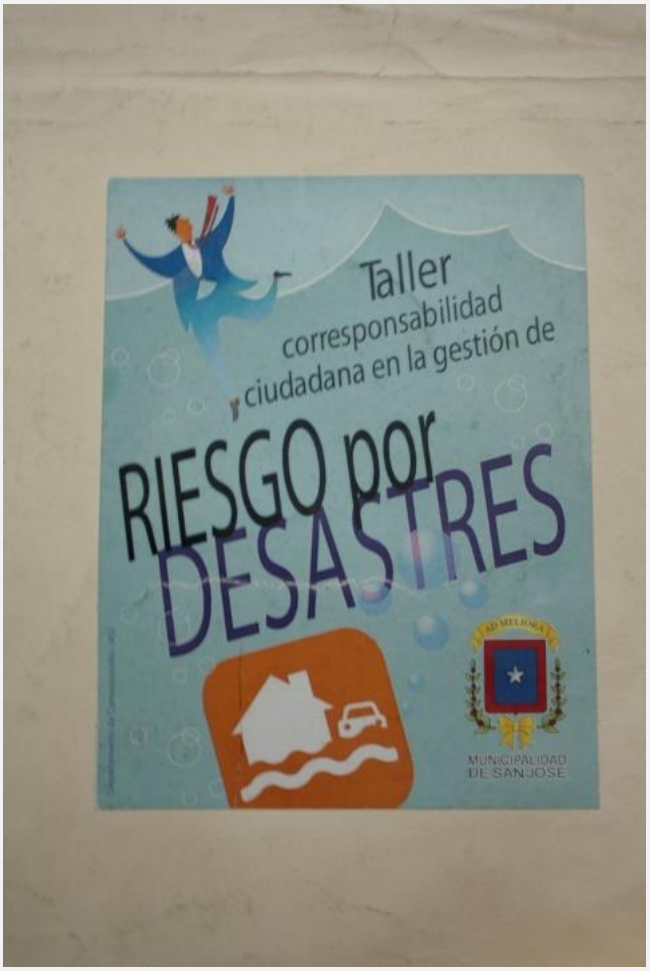
[1] Voir chapitre 2, II. B. et annexe 1.
[2] Il dispose en effet d'une association locale à l'influence aujourd'hui déclinante, l'*Association Progressiste* (Chapitre 4. I.B)
[3] Appelés en espagnol : *vocales.*

fois un investissement conséquent de leur part et des compétences relationnelles notamment pour la réalisation *du rapport de situation,* particulièrement important pour les familles sinistrées.

1. Le risque comme facteur d'engagement

Le premier moment de constitution du CCE (figure 20) se caractérise par la désignation d'une équipe, la mise en place d'un programme de travail et l'ouverture de canaux de communication directs entre le CCE et les institutions techniques de surveillance (*Institut météorologique national*, *Observatoire national de sismologie*, etc.).

Figure 20. Brochure « Atelier de co-responsabilité citoyenne »



Brochure distribuée par la Municipalité pour la constitution des Comités de quartier de gestion de crise.

S. Guevara Viquez, août 2016.

La capacité organisatrice des quartiers, c'est-à-dire l'existence d'une organisation citoyenne préalable au CCE, fait partie des critères retenus par la municipalité de San José pour sélectionner les premiers quartiers. Ainsi, la structure du CCE à *Barrio Luján* apparaît être à l'origine comme une organisation parallèle de l'*Association Progressiste*[1]. Néanmoins le *Comité de quartier de gestion de crise* est censé travailler en lien avec les organisations citoyennes locales et donc en coopération avec cette

[1] Traduction libre de "*Junta progresista*" (voir chapitre 3).

association. En ce sens, dans la première équipe du CCE de *Barrio Luján*, plusieurs membres font partie des deux organisations. Mais la réunion de formalisation du CCE attire de nombreuses personnes qui ne font pas partie de la *Junta*, qui ne s'étaient pas encore engagées dans la vie associative du quartier et qui assument pourtant des rôles de leadership dans le cadre du nouveau dispositif local de gestion de crise. C'est notamment le cas de Beth, que nous avons déjà rencontrée[1]. Arrivée dans le quartier dans les années 1980, cette habitante découvre tardivement le problème des débordements de la rivière à *Barrio Luján*. Or, sa maison se trouve dans la zone la plus exposée aux crues : lors des débordements de l'*Ocloro*, l'eau ne rentre pas systématiquement chez elle, mais elle reste isolée et ne peut pas sortir, l'inondation ayant lieu sur la voie publique. Dans le cadre de son engagement auprès de l'église, Bethy avait déjà participé à des activités associatives dans d'autres communes, mais elle ne l'avait jamais fait à *Barrio Luján*. Son intégration dans la vie du quartier ne fut pas immédiate. Elle s'est longtemps consacrée à l'éducation de ses trois filles, avant de fonder depuis quelques années une petite entreprise de services domestiques et de reprendre ses études. Ce sont notamment les problèmes liés au débordement de la rivière *Ocloro* qui l'ont conduite à participer à cette réunion. Elle devient d'abord secrétaire puis, trois années plus tard, lors du renouvellement de l'équipe du comité, coordinatrice du CCE[2]:

> J'ai entendu qu'il allait y avoir une réunion sur la situation d'urgence à *Barrio Luján*. Donc je suis allée à la réunion, histoire de voir de quoi il s'agissait […] C'était une annonce faite par la Municipalité qu'ils voulaient constituer un *Comité de gestion de crise* dans le quartier. […] Disons que moi j'avais travaillé avec des quartiers de [*commune au Sud de San José*][3] et des trucs comme ça. Mais dans mon quartier je suis toujours restée complètement anonyme. Et donc comme mes filles étaient déjà grandes, je suis allée voir, histoire de voir si je pouvais aider.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Au sujet du premier atelier d'initiation et de formalisation du CCE, Beth indique les activités que les participants ont dû réaliser. Son récit permet d'illustrer l'application de la méthodologie participative des ateliers animés par la Municipalité. Dans ces derniers, les habitants sont invités à remplir des feuilles pour préciser les menaces du quartier :

> La tâche la plus importante que l'on avait était d'identifier les risques et les menaces du lieu [*le quartier*]. Donc ils nous ont donné quelques carnets, sorte de guides qu'il fallait compléter, et suite à quelques ateliers, de 4 ou 5 heures, on était diplômés […]. Sur place, ils nous ont fait remplir des formulaires "quelles étaient les menaces que l'on pourrait identifier à *Barrio Luján* ? » [*elle énumère*] Des incendies, un ouragan, les inondations… Donc on était censé répondre, et après ils nous convoquaient [*pour une deuxième réunion*], ceux qui nous étions proposés pour le comité, à une deuxième formation…
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

En préparation de la deuxième réunion, les membres de la Municipalité traitent à l'ordinateur les données complétées par les habitants. Elles portent sur les menaces, mais également sur la stratégie à adopter pour essayer de réduire leur impact. En d'autres termes, les informations fournies par les habitants servent pour identifier les différents risques du quartier et fonder le programme de travail du nouveau comité. Ce dernier découle des propositions faites par les habitants eux-mêmes. Dans son récit, Bethy souligne ce retour fait par les représentants de la Municipalité à la deuxième réunion « *ils nous ont donné ce qu'on avait fait* [à la première réunion], *mais déjà écrit à l'ordinateur, c'était ce que*

[1] Chapitre 4. I. B
[2] En avril 2016.
[3] Dans laquelle il y a une concentration de quartiers précaires.

nous avons nous-mêmes identifié qu'il fallait faire ». La stratégie de la Municipalité part des propositions des habitants pour assurer un premier moment d'appropriation du travail du CCE par les habitants.

Enfin, pour améliorer le canal de communication entre les institutions et le CCE, la Municipalité intègre ce dernier dans un groupe *WhatsApp* en lien avec les institutions technico-scientifiques qui fournissent en temps réels des informations de prévision importantes pour la mise en place d'actions de réponse, tels l'*Institut Météorologique National* (IMN) et l'*Observatoire Vulcanologique et Sismologique du Costa Rica* (OVSICORI). Cette inclusion dans les réseaux sociaux des numéros de téléphone personnels illustre comment la mission de gestion de crise s'invite dans les sphères intimes des membres du CCE :

> Ils m'ont ouvert un *WhatsApp* de gestion de crise de la *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgenc*e (CNE). Donc, je reçois les prévisions d'OVSICORI directement, les rapports de la CNE directement, l'IMN directement. Parce qu'ici ils sont très inquiets de ce qui peut arriver [*suite à l'inondation du 27 octobre 2015*].
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

En d'autres termes, la constitution des CCE facilite une diffusion plus importante des informations institutionnelles de caractère technico-scientifique auprès des habitants, et ce afin d'activer une gestion de crise rapide. Suite à leur constitution, les comités sont en capacité d'intervenir lors d'une crise, dès la première réunion de formalisation. Mais le travail de terrain montre comment la création et l'activation du CCE sont marquées par un travail d'acculturation.

2. L'appropriation des concepts et des outils technocratiques

Le travail progressif d'appropriation concerne autant le vocabulaire et les concepts mobilisés par la loi, les actions à mettre en œuvre, ainsi que les outils technocratiques qu'il fallait maîtriser, notamment le *Rapport de situation*. Les différents entretiens réalisés auprès des membres rendent compte tout d'abord d'un processus de découverte et de mémorisation de concepts de la gestion du risque, qu'ils doivent désormais maîtriser :

> Ils nous ont donné des carnets qui ont à voir avec la prévention et les risques. Deux carnets et puis celui-là, qui a à voir avec la loi sur le comité, et on devait apprendre tout ça par cœur…
>
> *Ancienne membre du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

> Mais nous, on ne savait rien, pas plus que la formation de quelques heures qu'on nous avait fait… Ils nous disaient d'identifier les risques et les menaces auxquels on était exposés. Et nous : "bon bah, c'est pas la même chose ?" Et bien il s'avère que c'était pas la même chose.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien indviduel, mai 2016.*

Lors de ce travail d'acculturation les membres du CCE découvrent donc les nuances conceptuelles qu'ils ignoraient entre par exemple le terme *risque* et celui de *menace*, considérés auparavant comme des synonymes. Ce processus d'apprentissage de la gestion du risque d'après la loi de 2006 concerne également leur rôle concret en situation de crise. En d'autres termes, malgré l'atelier d'initiation donné par la Mairie et la formalisation du CCE, le rôle de ce dernier n'est pas, dans un premier temps, très clair. Ainsi, lors de la première inondation à gérer, la coordinatrice et la secrétaire du CCE reçoivent chacune un message de la part d'un agent municipal leur demandant d'« *activer le comité* ». Les habitantes ne comprennent pas ce que signifie ce message, notamment ce que le gouvernement local sous-entend par « *activation* du comité », et ce que l'on attend d'elles :

> Bon, lors de la première crise [*elle imite le message qu'elle reçoit de la Municipalité*] « Beth le comité de gestion de crise est activé ! » [*elle imite sa propre réaction]* Fort bien, mais je fais quoi ? Donc j'appelle la personne qui était la coordinatrice à ce moment « F. on m'a dit que le comité était activé ». [*en imitant F.*] « Oui, moi aussi j'ai reçu, qu'est-ce qu'on fait du coup ? » « J'sais pas, je ne comprends pas ». Donc je vais regarder les documents « il faut faire *un rapport* », mais comment c'est qu'on fait le rapport ? Donc j'ai appelé la Municipalité « je fais le rapport comment ? » [*en imitant l'agent de la Municipalité*] « T'inquiètes pas, il faut demander [*aux sinistrés*] ces données-ci, puis celles-ci. Je t'envoie par mail un modèle ». Donc d'accord, j'ai été collecter les données et quand j'ai été voir le modèle, je me rends compte qu'on n'avait pas bien collecté les informations. Nous avons dû retourner voir les riverains et on a pu enfin faire le rapport.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien, mai 2016.*

L'entretien montre comment ce processus d'apprentissage se fait par réajustements successifs de la part des membres du CCE, pourtant disposés à s'emparer des nouveaux outils afin d'assurer leur rôle. C'est notamment à la suite de cette première crise qu'elles saisissent le protocole d'activation du *comité* et réalisent pour la première fois le *rapport de situation*, en interaction avec la Municipalité qui leur envoie rapidement un modèle à suivre.

3. Le défi du rapport de situation

Le *rapport de situation* est tout particulièrement important pour les familles des sinistrés, puisqu'il permet d'abord à la Municipalité d'activer les aides publiques pour les dédommager. Si ces premières aides d'urgence demeurent limitées, elles sont importantes pour les familles de ce quartier ouvrier qui n'ont pas de système d'assurance privée de leurs biens. Ces aides sont dans un premier temps des matelas, des couvertures et des vivres. Dans un deuxième temps, lorsque les dommages sont conséquents, les familles sinistrées peuvent se fonder sur le *rapport de situation* pour solliciter des aides supplémentaires auprès de l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale* (IMAS). Cette entité peut selon les cas, donner une aide locative de trois mois ou rembourser l'achat d'appareils électroménagers perdus lors de la crise. L'encadré 3 décrit les rubriques du rapport

Encadré 3. Le contenu du rapport de situation

Le rapport de situation est un document type lequel indique :

- L'heure de début et de fin de la crise.
- Localisation du lieu affecté.
- Description de l'événement à l'origine de la crise.
- Détail des maisons et foyers affectés.
- Informations des personnes en charge de la levée des informations.
- Informations sur les institutions concernées par la crise (dans le cas de dommage de l'infrastructure publique).
- Informations sur les institutions concernées par la réponse à la crise.
- Recommandations concernant les actions à entreprendre par la suite.
- Annexes.
- Photos[1].

Maîtriser la rédaction du rapport est essentiel pour les membres du CCE, du fait de l'importance de ce document dans le *Système national de gestion du risque*. Il sert de preuve et permet de déclencher les aides publiques, mais, il introduit des éléments qui ne concernent pas uniquement les membres du

[1] À partir du *Rapport de situation* de l'inondation du 13 juin 2016, archives du CCE de *Barrio Luján*.

CCE, mais également les familles affectées. Sa rédaction n'est donc pas une mission simple : il est rédigé dans un moment de stress, à la suite de la crise ; il nécessite des aptitudes d'écritures, ainsi que la collecte d'un grand nombre d'informations pratiques. Administrativement formaté, le *rapport* met en relation les familles sinistrées et les institutions, deux groupes d'acteurs qui n'ont pas forcément la même représentation du quartier, et qui ne partagent pas les mêmes références, y compris les plus élémentaires comme par exemple une adresse. En effet, au Costa Rica les adresses sont notamment connues à partir de lieux de référence des habitants (commerces, églises) et non pas à partir des numéros de rue. Par exemple, l'adresse de la salle polyvalente de l'*Association Progressiste* est « *Du Patronat National de l'Enfance à San José, 25 mètres au Sud* » ; ou l'adresse d'un bar dans le quartier est : « *De l'ancienne entreprise Dos Pinos, 100 mètres Sud, et 100 mètres Est* »[1]. Ainsi, les familles affectées donnent souvent des adresses qui ne sont pas intelligibles pour les représentants institutionnels. Le CCE réalise donc un travail de médiation dans un moment de choc pour rendre compréhensibles les informations données par les sinistrés. Bethy insiste sur cet accompagnement pédagogique de médiation réalisé auprès de nombre de ses voisins qui n'arrivaient pas à donner leurs adresses au moment de la crise :

> Parce que les gens en plus oubliaient les numéros de téléphone à cause de la panique générée par la crise… Donc j'ai dit aux membres du comité « je propose de rappeler les gens pour voir s'il s'agit bien de leur numéro » et c'était des numéros qui n'existaient pas ou des numéros d'autres personnes, donc on a dû aller à nouveau à leur maison pour rectifier les numéros [*sur un ton résigné*] le truc de base pour pouvoir communiquer ! Et après, ils ne savaient pas donner une adresse de leur maison. Ici, les gens ne savent même pas donner une adresse de leur lieu d'habitation, ce qui faisait que la police se perdait avec les vivres pour les personnes affectées…bref ce fut un truc de fou, un truc de fou […] Ce que j'ai compris, c'est que mes voisins ont besoin de vivre un processus d'apprentissage et de formation de gestion communautaire, et donc j'y mets toute la patience du monde.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Ainsi, l'arrivée et la constitution du CCE dans ce quartier régulièrement affecté par des débordements de la rivière *Ocloro* introduisent de nouveaux outils de gestion et une nouvelle structure autour de la question du risque, problématique environnementale qui atteint le quotidien des résidents (Sainteny, 1995 ; Lolive, 2010a). Ceci a été couplé d'un travail d'apprentissage de la part des habitants, notamment des membres du CCE. Cette appropriation est progressive et elle est d'autant plus difficile à réaliser qu'elle ne concerne pas uniquement les membres du comité, mais également l'ensemble des habitants du quartier. En d'autres termes, le comité joue un rôle d'agents de terrain pour collecter au mieux les informations des sinistrés et faciliter le travail du gouvernement local dans la gestion de la crise. L'action du comité permet aux agents municipaux de ne pas se déplacer et de dédommager plus rapidement les sinistrés.

Ainsi, l'arrivée du comité de quartier introduit de nouvelles dynamiques à *Barrio Luján*. Tout d'abord s'agissant d'une entité consacrée exclusivement à la gestion du risque, il incite les habitants à participer à la vie du quartier. Ensuite, sa constitution introduit un vocabulaire et des outils administratifs qui doivent désormais être maîtrisés par les habitants, notamment ceux qui s'emparent du dispositif. Ces derniers deviennent progressivement des intermédiaires entre les sinistrés et la Municipalité. Le travail à assurer dans la gestion de la crise s'acquiert progressivement, au fur et à mesure des crises, en interaction avec la Municipalité dans une relation hiérarchique.

[1] Au Costa Rica, comme dans l'ensemble des pays latino-américains, les villes suivent souvent un plan orthogonal Nord/Sud, Est/Ouest.

B. L'émergence d'une structure d'enquête et de veille

Après s'être familiarisés avec le vocabulaire de la politique nationale de gestion du risque et des instruments administratifs liés au fonctionnement du CCE, ses membres s'efforcent de donner du contenu au dispositif, de mener leur mission à bien et de se l'approprier. Pour ce faire, ils suivent les enseignements des ateliers d'initiation donnés par la Municipalité et se renseignent davantage sur le risque dans leur quartier en assumant par là un travail d'enquête sur leur territoire, travail d'enquête *profane* qu'ils conçoivent de leur propre initiative. Pendant les deux premières années, les membres du CCE réalisent un travail de collecte d'information, provenant de documents et de témoignages, qui permettent aux habitants de s'approprier l'espace du comité, mais qui leur font en même temps découvrir plusieurs facteurs du risque sous-estimés jusqu'alors. Je montre ici comment ce travail mené dans la perspective de mieux comprendre les inondations à *Barrio Luján* transforme le comité : d'un espace de transmission des notions du risque et de gestion de crise, de la Municipalité vers les habitants, il devient progressivement un espace de questionnements, voire de mobilisation autour des inondations. Au fil de ce qui pourrait être appelé une enquête profane (Boltanski, 1990 ; 2012 ; Lemieux, 2008), les membres du CCE rendent visibles différents facteurs qui entrent en jeu dans l'accentuation des inondations : l'envergure du bassin de l'*Ocloro* et les interdépendances entre communes d'un territoire métropolitain. Ce cheminement les amène à ne plus se centrer uniquement sur la réalisation du *rapport de situation*, mais à construire une réflexion sur le phénomène des inondations à *Barrio Luján*. Le CCE se transforme ainsi en un espace d'appropriation du risque qui fait évoluer sa représentation.

1. Du rapport à la question d'enquête : « D'où vient l'eau ? »[1]

L'appropriation du dispositif local de gestion du risque permet certes aux membres du CCE de saisir son intérêt, mais également de constater ses limites face à des inondations récurrentes. Dans ce cadre, la question de l'origine de l'eau prend une importance particulière. Il s'agit pour les membres du CCE de *Barrio Luján* de comprendre un phénomène récurrent aux effets dommageables, qui dégrade sur le long terme la situation des familles exposées.

Au fur et à mesure des événements, le comité de quartier de *Barrio Luján* développe une expérience dans la gestion de la crise. Ce faisant le CCE saisit l'importance du dispositif local de gestion de crise pour les familles sinistrées, puisqu'il facilite l'accès aux aides publiques et permet aux familles de trouver un certain équilibre. Mais, au fur et à mesure que les membres du CCE s'approprient le fonctionnement du dispositif, ils saisissent également ses limites, face à des inondations qui endommagent régulièrement les maisons riveraines et qu'ils doivent traiter à plusieurs reprises. En effet, l'aide locative de trois mois accordée aux familles les plus affectées a comme objectif d'offrir un temps de transition dans la recherche d'alternatives pour les sinistrés. Mais les aides publiques ne peuvent en aucun cas servir à réparer une maison impactée. Ainsi, malgré les différentes aides publiques auxquelles peuvent avoir accès les familles (matelas, vivres, appareils électroménagers remplacés), les membres du CCE constatent une dégradation persistante de leurs situations. L'extrait suivant exprime ce regard critique au sujet du dispositif, considéré nécessaire, mais limité dans la réduction du risque :

> C'était la première inondation [*depuis la constitution du CCE*], et grâce au comité déjà constitué, on respecte toute la procédure et donc on fait le rapport. Avec ce rapport l'on détermine combien de

[1] Bethy, CCE de *Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.

> familles ont perdu leur nourriture, par exemple, donc il est possible de leur envoyer des vivres. […] Après, dans un deuxième temps, l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale* (IMAS) entre en jeu. L'IMAS fait une étude des habitants affectés et dit : « non, si vous gagnez plus de 300 000 colons[1], vous ne pouvez rien recevoir ». Donc ce sont seulement les plus pauvres qui reçoivent une aide. Plusieurs riverains ont reçu de l'aide ici. Ils n'ont pas le droit d'acheter ni une brique, ni une serrure ou rien. Les aides de l'IMAS ne sont pas pour ça. Donc les personnes gardent leurs maisons détruites [*sur un ton d'ironie comique*] et quelques appareils électroménagers qu'ils ont pu acheter avec les aides. Ce fut la première fois que toutes ces familles ont reçu l'aide de l'IMAS.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

La citation montre ce regard étonné porté sur un dispositif qui donne des moyens minimums pour des familles parfois très affectées. Ainsi, parallèlement les membres du CCE se renseignent sur un risque devenu paradoxal à leurs yeux : ils n'arrivent pas à l'expliquer alors qu'il dégrade régulièrement les logements. Aussi au fur et à mesure des crises, le comité essaie d'avoir une meilleure compréhension des débordements, ce qui les conduit à identifier une diversité de facteurs. Par exemple, ils découvrent que les inondations dans le quartier sont parfois le fait de la saturation du système d'assainissement et pas uniquement du débordement de la rivière.

> Nous avons découvert que les inondations urbaines ne viennent pas uniquement du débordement de la rivière, mais aussi des égouts. Nous avons découvert qu'il y avait la saturation des égouts et puis des inondations par débordement de la rivière, et que donc il fallait identifier des secteurs. Donc ça a intéressé les gens [...] C'est quand nous avons commencé à nous poser la question : d'où vient l'eau ? Parce que disons que nous avons identifié déjà qu'il pouvait y avoir des incendies. Nous avons invité les pompiers, et comme ils n'étaient pas très loin, ils sont venus, et ils ont donné un atelier [...] donc disons que nous avons couvert les risques qui pouvaient y avoir, mais le plus important était l'inondation. On n'avait pas de façon de documenter ce que le *Comité* [*municipal*] nous demandait. On nous disait « identifiez le risque ». D'accord, mais c'est quoi le risque ?! D'où vient l'eau ?
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

En d'autres termes, la volonté de comprendre les causes des inondations incite les membres du CCE à analyser chaque situation de crise rencontrée. Ces causes étant en lien avec la structure de la ville de San José, les services urbains, la gestion des déchets et l'action de la *Dos Pinos*[2], ce travail d'investigation ne se fait pas en une fois. L'interrogation sur l'origine de l'eau est formulée à partir des différentes situations rencontrées dans la gestion des crises. Chaque crise informe les membres du CCE sur les éléments qui agissent sur les inondations et sont nouveaux à leurs yeux. La question d'enquête profane ayant été formulée, « d'où vient l'eau ? », l'analyse des informations du terrain leur permet ainsi de créer une classification des facteurs du risque dans le quartier.

2. Les enseignements du terrain : l'élargissement du territoire du risque

Le travail d'enquête se fait au fil des crises à gérer, non seulement par la localisation de l'inondation et ses caractéristiques, mais également par les informations collectées auprès des sinistrés. De fil en aiguille, ce processus amène le CCE à rencontrer de nouveaux acteurs associatifs mobilisés par le passé pour défendre une gestion environnementale du cours d'eau, mais aussi des universitaires. Ce travail d'enquête les a conduits tout d'abord à mettre à jour l'interdépendance entre les communes du bassin versant. Cette mise en évidence du périmètre du bassin de l'*Ocloro* fait suite à une inondation dans un nouveau secteur de *Barrio Luján*.

[1] Équivalent de 500 euros approximativement.
[2] Chapitre 4. I.

Une crise dans un nouveau secteur qui dévoile l'influence du fonctionnement urbain

Bethy décrit la façon dont elle a découvert le périmètre qui pouvait être impacté par la rivière, notamment lors d'une inondation dans le secteur Est de *Barrio Luján*. Elle ignorait en effet que les riverains, localisés cinq-cents mètres à l'Est de la zone où elle habite, pouvaient être exposés à des inondations. L'échange avec ces habitants lors de la réalisation du *rapport de situation* l'informe des nouveaux travaux que la commune limitrophe souhaite faire en amont de la rivière :

> Donc une autre découverte, le 5 septembre 2014 a lieu une inondation du côté de l'ancienne usine de tabac [*au nord-est de Barrio Luján*] […] il y a une famille qui a été inondée là. Ce sont des personnes âgées, trois personnes âgées, qui vivent seules dans une très vieille maison. Très pauvres. Ils viennent nous dire qu'ils ont été inondés « nous avons tout perdu ». Donc je suis allée voir ce qui s'était passé […] Alors l'un des papys nous dit « et vous ne savez pas, mais là-haut [*dans le quartier d'à côté*] ils vont construire quelque chose qui va nous inonder tous… ».
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Les membres du comité découvrent alors le projet de construction d'un collecteur d'eaux pluviales en amont de l'*Ocloro* à travers l'inquiétude de personnes qui pourraient être affectées par cette infrastructure réalisée par la commune de *Montes de Oca*. Ce collecteur conduirait les eaux pluviales de cette commune pour les déverser sur la rivière *Ocloro* à une centaine de mètres de *Barrio Luján*, en amont du cours d'eau, accentuant en vitesse et en débit son ruissellement.

L'alliance avec une riveraine mobilisée et la notion de « microbassin »

Le travail d'information sur ce collecteur conduit les membres du CCE à prendre contact avec une riveraine du secteur Est de *Barrio Luján* membre de l'Association de Riverains du quartier *Yoses*, localisé entre *Barrio Luján* et la commune de *Montes de Oca*. Cette riveraine, Marina, s'était déjà mobilisée une dizaine d'années auparavant au sujet de la gestion environnementale de la rivière *Ocloro*, dans le cadre d'une initiative regroupant alors des étudiants, des représentants du ministère de la Santé et de la commune de *Montes de Oca*. Cette démarche ne débouchant selon elle sur rien de concret, elle avait décidé d'arrêter d'y participer. Marina devient une alliée du CCE, voire un membre à part entière qui appuie le travail de collecte d'informations, en apportant son expérience en mobilisations environnementales.

> Nous nous sommes rencontrées à proprement parlé avec la construction du collecteur […] Le collecteur, c'est récent, de 2015. Le truc de « Défendons l'*Ocloro* » *[initiative dans laquelle elle était engagée, il y a douze ans*], c'était un truc sur la pollution, les eaux usées, le fait que la rivière n'appartenait à personne. […], mais moi disons, je n'étais pas consciente que la rivière qui passait là, c'était la même qui passait par le terrain de la *Dos Pinos*, ce petit canal. Je ne pensais pas que cette rivière, c'était ça. Et à *Barrio Luján* on ne savait pas d'où venait l'eau. Moi je savais un peu plus parce que quand je m'étais engagée dans « Défendons l'*Ocloro* », le représentant de la municipalité de *Montes de Oca* qui y participait nous avait fait un parcours depuis la source du cours d'eau, on est même rentré dans la rivière avec des bottes – enfin, là où on pouvait, car dans beaucoup d'endroits la rivière est recouverte – […] Mais bon, on se réunissait une fois par semaine pendant plus d'une heure, et on parlait ! Et on parlait ! Et on parlait ! Et moi, si tu veux, je peux parler, mais j'aime bien agir.
>
> *Marina, habitante de* Yoses Sur*, entretien individuel, juin 2016.*

Au cours de son parcours, Marina rassemble des connaissances sur la rivière, sur sa gestion environnementale. C'est par exemple dans le cadre de l'initiative passée qu'elle apprend la signification d'un « microbassin » : « *là-bas [*dans le cadre de l'initiative Défendons l'*Ocloro], ils nous ont donné ça [*elle montre une carte du bassin de l'*Ocloro] […] et pour la première fois j'ai compris ce que c'était un microbassin, parce que pour moi la rivière c'était ce petit bout qui passait à côté de ma*

maison, qu'elle allait un plus loin vers l'aval, et un peu plus loin vers l'amont. Mais moi, à cette époque-là, je n'avais pas ce concept, que le microbassin pouvait impacter la rivière »[1].

Les espaces universitaires et l'approfondissement de connaissances en aménagement

Par ailleurs, au cours de ce travail de collecte d'informations, les membres du CCE entrent en contact avec le monde universitaire. Les inondations à *Barrio Luján* faisant parfois l'objet de la une des journaux, le comité est sollicité par des groupes d'étudiants pour réaliser leurs travaux de licence sur la gestion du risque dans le quartier. Ils sont notamment contactés par des étudiants de l'école de géographie de l'Université du Costa Rica s'intéressant aux inondations dans le quartier et désirant contribuer à la production de données sur l'état d'imperméabilisation du bassin : « *Donc eux, ils ont cartographié le bassin, et identifié l'état de son imperméabilisation, c'est la contribution la plus importante qu'ils ont réalisée* ». Le lien avec les milieux universitaires va permettre ainsi au comité de gestion de crise de trouver des espaces pour partager leur travail d'enquête et en retour de collecter davantage d'informations en matière d'urbanisme et de gestion d'un bassin versant. Durant mon travail de terrain, j'ai pu constater que le CCE de *Barrio Luján* se rendait présent, soit en tant que public, soit en tant qu'invité, dans des conférences sur des thématiques en lien avec le risque d'inondation. J'ai d'ailleurs été surprise par leur présence lors d'une intervention que j'ai réalisée sur les inondations historiques à San José à l'Université du Costa Rica en mai 2016, brouillant la frontière entre enquêtés et doctorante. En d'autres termes, le travail de collecte d'informations conduit le CCE à suivre de près toute l'actualité universitaire en lien avec le développement urbain et l'environnement. Enfin, les échanges avec les milieux académiques les amènent à rencontrer des organisations environnementales reconnues, dont une fondation d'envergure nationale créée en 1985.

Un parcours guidé le long d'un cours d'eau transformé

La mise en contact permet au CCE de *Barrio Luján* de constater l'influence des impacts des projets de la commune riveraine sur les inondations, en d'autres termes de découvrir l'ampleur du bassin de la rivière. Fort de ce constat, le CCE rédige des courriers à destination des communes de *San José* et de *Montes de Oca* afin d'être informé sur le projet du collecteur pluvial. Il sollicite même un parcours guidé avec l'ingénieur en hydrologie de la municipalité de *San José* tout le long de la partie *joséphienne* de la rivière. Ce parcours a permis aux membres du comité de découvrir le problème des déchets, les infrastructures et les obstacles à l'écoulement situés le long du cours d'eau.

> Nous avons demandé au représentant de la municipalité de San José de nous faire un parcours guidé de la rivière et nous l'avons fait, depuis la limite Est de la commune de San José jusqu'à ce que la rivière débouche sur la rivière *Maria Aguilar*. [*rire*] Je ne savais même pas que ça, c'était la rivière *Ocloro*. Donc nous avons enfin découvert par où c'est qu'elle passe, la rivière, il nous a montré les égouts, tout. Il nous a expliqué les obstacles. [*en prenant un ton de résignation incrédule*] Lui, il connaît la rivière du bout des doigts, c'était fou ! [*en imitant le ton de l'expert*] « Ici, c'est comme ça, ici voilà ce qui se passe, ici il y a un trou, un fond ici, là-bas c'est ça ». Et nous on était comme ça [*elle ouvre grand ses yeux*], car il employait des termes qu'on comprenait pas. [*Elle s'imite en train de demander à sa camarade sur le moment*] « Marina, il a dit quoi ? Écoulement ? Et quoi d'autre ? Le machin pluvial ? ». Donc nous

[1] Marina, habitante de *Yoses Sur*, entretien individuel, juin 2016.

> sommes allées sur internet, Dieu bénit Google, pas vrai ? C'est là où nous avons cherché pour ne plus avoir l'air bêtes.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Enfin, cette découverte progressive du bassin versant et le cumul d'informations conduisent les membres du CCE à s'interroger sur les travaux de réduction du risque réalisés dans le passé par la municipalité de San José. En s'informant auprès des résidents et de la Municipalité (par courrier), ils découvrent que la déviation fluviale de l'eau de l'*Ocloro* réalisée dans les années 1990 dans le cadre des projets issus du rapport DRENACA[1] ne fonctionne plus. Cette déviation conduisait des eaux de l'*Ocloro* vers la rivière *Maria Aguilar* en amont de *Barrio Luján.* C'est donc une opération qui déchargeait le cours d'eau :

> Le nouvel élément c'est qu'en nous posant la question d'où venait l'eau, nous avons découvert que DRENACA est bloqué, et que donc l'eau vient de *Montes de Oca* [*puisque la déviation des eaux construite ne marche plus*]. Donc, aucune idée, comment mes voisins, ou moi, allions savoir d'où venait l'eau ? Tout ce qu'on savait c'est qu'elle sortait par-là, et personne ne savait qu'elle venait de *Montes de Oca* [*commune annexe*]. Personne ne savait rien ! Comment est-ce possible de vivre dans tant d'ignorance et vivant avec le risque année après année, et que personne ne soit capable de répondre à nos questions ?
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Ainsi, le travail d'enquête du CCE permet de découvrir les facteurs agissant sur les inondations. Ceux-ci sont en lien avec le type de développement urbain de l'espace métropolitain et la gestion des cours d'eau (Deroubaix *et al*., 2016). Les habitants constituent un diagnostic sur la base d'observations qui permet d'appréhender plus largement et précisément le risque en prenant en compte : l'envergure du bassin versant, l'influence des aménagements des communes proches, les interventions sur le lit de la rivière empêchant son écoulement, la gestion des déchets, le non-entretien des projets anciens comme ceux issus de DRENACA. Les membres du CCE de *Barrio Luján* constatent que les éléments favorisant les inondations sont divers et nombreux : « *les gens disent que c'est ceci, que c'est cela, mais en fait c'est une quantité de choses…* »[2]. La découverte de ces facteurs s'effectue à travers une mise en réseau entre habitants, au-delà des membres du comité de quartier, ainsi que par une alliance avec des acteurs qui deviennent des ressources : les étudiants et espaces universitaires, les agents municipaux, les anciens riverains mobilisés pour la gestion soutenable de l'*Ocloro*.

3. Une enquête qui réveille la mémoire des nuisances générées par la *Dos Pinos*

Les différentes découvertes et le souci de mieux comprendre le phénomène des inondations amènent le CCE à concevoir ce qu'ils appellent un « sondage », outil de collecte d'informations indigènes qui réveille parallèlement la mémoire du risque lié à l'entreprise *Dos Pinos.* L'objectif de cette enquête indigène est de traiter l'information plus rapidement en cas de crise et d'améliorer non seulement la compréhension du risque, mais également la rédaction du *rapport de situation*.

> Nous avons essayé de faire un sondage, aller et frapper aux portes : combien des gens vivent ici ? Par où rentre la rivière ? Que se passe-t-il pendant l'inondation ? Y a-t-il des enfants, combien d'adultes ? Y a-t-il des animaux de compagnie ? […] La responsable de la Municipalité nous a donné un atelier de deux trois heures, et puis débrouillez-vous avec le reste [*en imitant les instructions*] « Découvrez les recours endogènes du lieu », « faites un inventaire des familles qui sont exposées au risque », tout ça,

[1] Projet qui avait également mobilisé les habitants de *Barrio Luján* vingt ans auparavant (chapitre 4. I. C. 4)
[2] Marina, habitante de Yoses Sur, entretien, juin 2016.

> avec quoi ? Rien. Donc nous avons inventé nos propres méthodes pour pouvoir comprendre au moins pour ce qui relève de la rivière…
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Or, l'objectif de cartographier les résultats de ce sondage incite les membres du CCE à mobiliser leur propre cadastre, sur lequel le tracé de la rivière ne correspond pas au lit actuel. Ainsi, la mémoire du risque, dont la modification du lit de l'*Ocloro* par la *Dos Pinos,* est mise en relation avec les autres découvertes déjà présentées. La déviation du lit est ainsi associée à la mauvaise gestion environnementale de la *Dos Pinos* et aux nouveaux projets immobiliers soutenus par la municipalité de San José. Nous restituons ci-dessous ce fil de découvertes concernant l'intervention de l'entreprise *Dos Pinos* sur sa propriété[1].

La comparaison des cadastres et la (re)découverte de la modification du lit de l'*Ocloro*

La modification du lit du fleuve par la *Dos Pinos* apparaît en effet lorsque le CCE souhaite réaliser un sondage sur les logements exposés aux inondations et cartographier les résultats. Pour ce faire, Bethy, alors secrétaire du CCE, prend son propre cadastre et s'étonne de la façon dont la rivière est représentée. Elle partage cet étonnement avec deux autres riverains, dont un qui travaille au Registre National des Propriétés. La mise en comparaison des différents cadastres confirme que le tracé de la rivière sur la carte ne correspond pas au lit actuel dans le quartier. Cette première conclusion est confirmée par la photographie aérienne de 1955 que les membres du CCE vont obtenir auprès de l'Institut Géographique National :

> Par un voisin qui travaille au registre de la propriété, nous avons réussi à avoir des cartes anciennes, un cadastre très vieux, qui nous donnait une idée de comment était constitué le quartier. Ma proposition c'était : remplissons ce sondage avec tous les voisins, et on les situe sur la carte, comme ça on a une idée d'où vivent les gens, comment ils s'appellent, leur numéro. Par exemple : dans le lotissement X vit Machin, avec Machine et un chat. […] Moi, je découvre que dans le cadastre de ma propriété, où il y a un encadré qui dit comment la propriété est localisée sur le terrain, je vois que le tracé de la rivière ne correspond pas à celui que je voyais à côté de chez moi. […] Donc j'ai demandé le plan à mon voisin, et à l'autre […]. Je n'avais même pas idée de ça moi ! J'ai juste habité ici pendant vingt-trois ans […] Donc nous avons découvert que la *Dos Pinos* avait modifié le lit du fleuve. […] Donc l'autre dame qui travaille avec moi, Marina -nous faisons des allers-retours comme des petites folles pour surveiller le fleuve - est allée au Registre National pour demander une photographie aérienne quand le terrain en question était inoccupé, presque sans constructions, et y on voit bien que le tracé du fleuve est différent.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Le CCE, dans sa mission d'une meilleure connaissance du risque, s'intéresse ainsi à l'histoire du quartier, au processus par lequel le territoire a été façonné. Cet intérêt pour l'histoire de *Barrio Luján* permet de confirmer les rumeurs de déviation de la rivière, pourtant connue, mais oubliée, par les riverains, ce qui réveille au passage la mémoire des défiances de l'action de l'entreprise *Dos Pinos* dans le quartier.

[1] La question de la modification du lit du fleuve avait déjà été évoquée par les riverains dans le passé. La lecture des archives d'actes de réunion montre qu'en 1995 les résidents exprimaient déjà des mécontentements au sujet de la *Dos Pinos*, concernant la gestion des déchets de l'entreprise, des bruits que son activité générait, l'obstruction de la voie publique par ses camions et la modification du lit du fleuve (chapitre 4. I. C. 4).

La gestion de la forêt de la *Dos Pinos*

En effet, la redécouverte de la modification du lit de l'*Ocloro* fait ressurgir la responsabilité de la coopérative *Dos Pinos* sur les nuisances générées dans le quartier alors qu'elle était encore en activité, notamment celles associées à la mauvaise gestion de sa propriété. Or, celle-ci est traversée non seulement par la rivière, mais dispose d'une petite forêt en amont de la zone critique d'inondation[1] (figure 21, ci-dessous). Le lien entre les rejets des branches, déchets et végétaux du bois sur l'*Ocloro*, et la *Dos Pinos,* s'est fait très tardivement, puisque la forêt n'est pas dans la zone immédiate de l'inondation. À ce sujet, Bethy affirme :

> Une fois, il y a six ans, lors d'une inondation, nous nous sommes penchés pour regarder au-dessus du mur d'une voisine [*habitant en bord de rivière*] et il y avait un arbre entier sur le lit. On n'allait jamais s'imaginer que cet arbre provenait de ce bois-là. Aujourd'hui, forcément, je connais chacun des arbres, car chacun d'entre nous les a photographiés et les a observés, et observés, et observés, et observés… et j'ai envoyé des lettres et des photos à la *Dos Pinos* : « attention avec ce bois, il faut l'entretenir », et ils ont rien fait. Le 27 octobre 2015, tous les arbres [*branches et troncs qui étaient tombés*] sont poussés contre le grillage du parking de la *Dos Pinos*. La rivière monte rapidement, le grillage tombe, et les maisons sont inondées.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien inidviduel, mai 2016.*

Selon les riverains, la présence du bois élargit l'éventail des nuisances générées par la coopérative[2]. Celle-ci est non seulement responsable de la modification du lit du fleuve, mais également de la mauvaise gestion environnementale de sa propriété.

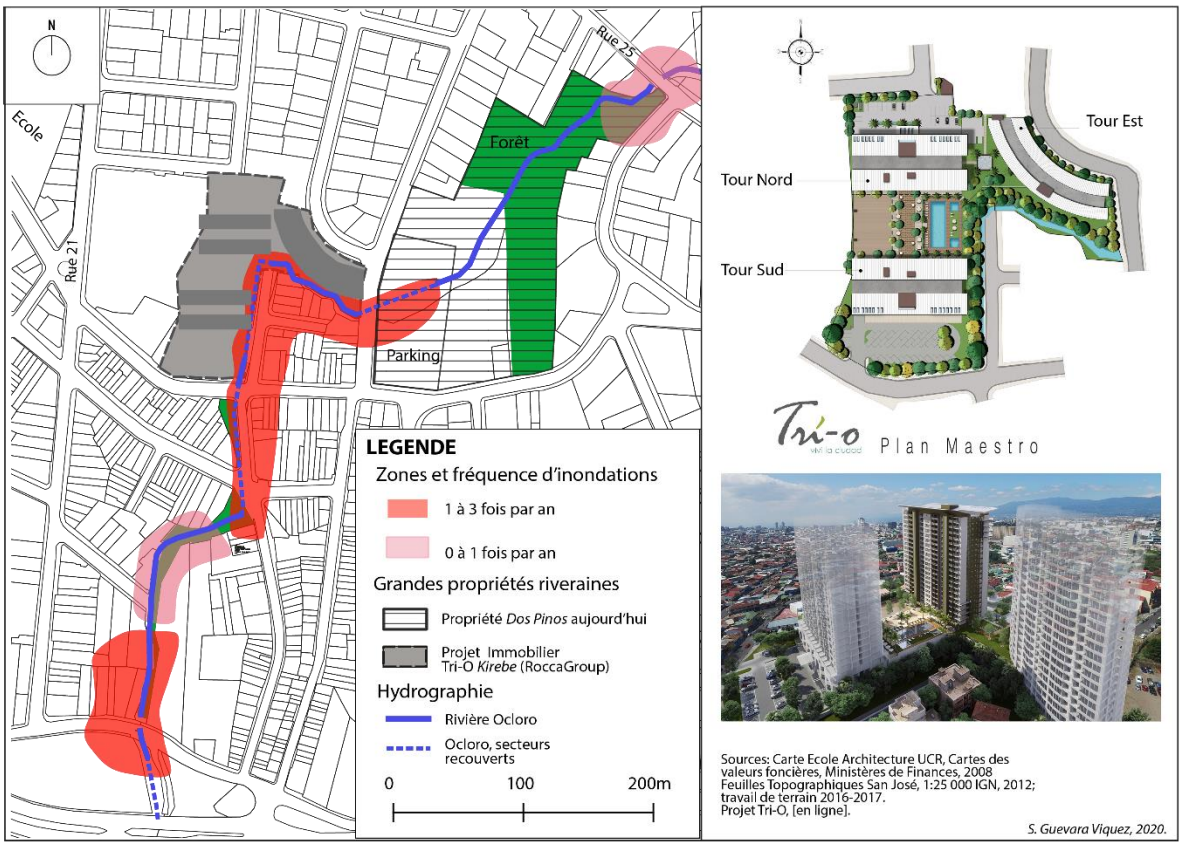
Le facteur immobilier

À ces informations va s'ajouter le nouveau projet immobilier qui est prévu dans la partie Ouest de l'ancien terrain de la *Dos Pinos*, vendue pour y construire trois tours d'appartements (figure 21). Les habitants le découvrent très tardivement, alors qu'ils souhaitaient réaliser une opération afin de réduire les inondations dans la propriété de la *Dos Pinos* abandonnée depuis 2001. Durant le travail de collecte d'informations, les habitants formulent en effet l'idée de trouver le nouveau propriétaire du terrain abandonné par la *Dos Pinos*, afin de le solliciter pour une donation et monter leur projet.

[1] Dans l'entretien réalisé avec un ancien administrateur de la *Dos Pinos*, il indique que cette partie du terrain, « reboisée » par la *Dos Pinos* devait être conservée comme une projection de l'entreprise, une réserve permettant d'autres possibles développements. À une époque, il a été question d'y réaliser un centre récréatif, mais cela ne s'est jamais concrétisé.

[2] C'est également le diagnostic réalisé par un ingénieur des forêts de la municipalité : courrier 016-SPAU-AF-2016, du 2 février 2016, depuis le bureau des Zones forestières (*Area Forestal*) au bureau de Gestion du risque (*Oficina de Mitigación y Gestión del riesgo*).

Figure 21. Grandes propriétés riveraines et les zones d'inondation à *Barrio Luján*



La figure a été réalisée à partir du travail de terrain et des informations du projet immobilier Tri-O trouvées sur son site internet[1]. La carte montre le périmètre de la propriété de la Dos Pinos *aujourd'hui à* Barrio Luján*, ainsi que la zone appartenant autrefois à la coopérative et dans laquelle il existe aujourd'hui un projet immobilier de trois tours d'appartements. La carte montre que ces nouvelles constructions sont effectivement à proximité immédiate des zones d'inondations dans le quartier.*

C'est lors de la réunion avec les nouveaux propriétaires, que les membres du CCE découvrent avec étonnement l'existence d'un grand projet immobilier.

> … ça vient de là donc, comme on se posait la question d'où venait l'eau, Frida a eu l'idée de trouver le nouveau propriétaire du terrain abandonné par l'entreprise. Et on s'est donné pour mission de le trouver […] jusqu'à ce qu'il nous reçoive […] et il nous dit qu'effectivement, ils étaient les propriétaires du terrain. Et donc nous lui avons dit : "vous ne voulez pas nous donner cette propriété pour faire quelque chose pour le quartier ?" et il nous a dit "non mesdames, ce qui se passe c'est que nous, nous sommes déjà en train de faire les démarches pour y construire une tour d'appartements…". Et nous, on est restées bouche bée[2] !
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Cette découverte les alerte sur la politique « Repeuplons San José » de la Municipalité[3], et sur le fait que la politique immobilière locale pourrait augmenter le risque d'inondations par le déversement des eaux pluviales des nouveaux bâtiments. Le CCE se donne alors pour mission d'identifier les projets

[1] Projet Tri-o, [en ligne] URL: http://www.kirebe.com/trio, [consulté le 5 octobre 2017].
[2] En espagnol, l'expression utilisée est : "*Y a nosotras, se nos paró el pelo*".
[3] Chapitre 4, I. A. 2

en lien avec le plan de densification de la Municipalité, et notamment ceux impliquant la construction de tours sur le bassin de l'*Ocloro*.

Ainsi, progressivement le CCE devient l'espace où des situations de crise, en apparence isolées, sont mises en relation (Lemieux, 2008). Celles-ci s'effectuent sur la base du croisement des informations collectées selon des méthodes *profanes*, conçues par les habitants eux-mêmes. L'objectif est de comprendre le comportement et l'impact des inondations, mais également de capitaliser les compétences d'acteurs autrefois mobilisées par la gestion environnementale de la rivière. Ainsi, une véritable expertise citoyenne parvient à se construire. Les échanges avec la sphère académique constituent par ailleurs une ressource supplémentaire (Boltanski, 1990) dans lesquels les habitants vont s'informer sur les notions de développement urbain soutenable, la gestion des cours d'eau, voire même le changement climatique et l'impact sur les précipitations au Costa Rica. Cette expertise « ordinaire » pour reprendre les termes de Boltanski (Boltanski, 2012) permet au CCE de devenir un espace d'appropriation du risque *à Barrio Luján*, dans son approche du territoire, dans la construction d'un nouveau discours et dans une nouvelle représentation. Le parcours d'enquête sur l'origine des inondations conduit le CCE à redécouvrir le quartier, la place de celui-ci dans un vaste territoire métropolitain, et à faire évoluer le regard des habitants sur le risque.

C. La structuration d'un réseau de surveillance : la gestion de la crise consolidée

En s'appuyant sur ce travail d'enquête, les membres du CCE mènent en parallèle des actions de vigilance collective, en collectant des informations, en structurant un réseau de veille autour de l'*Ocloro* afin de consolider la gestion de la crise. Ce réseau de vigilance s'élabore au fur et à mesure du travail de renseignement, mais va surtout être articulé par un système d'alerte créé sur le réseau social *WhatsApp* en juin 2016. L'objectif de ce groupe appelé « Alerte *Ocloro* »[1], auquel j'ai participé[2], est de solliciter des personnes habitant en amont du bassin, afin d'informer les habitants en aval des risques d'inondation, notamment lors de la survenue d'un épisode pluvial. Il est possible de trouver ce type de forums citoyens dans la gestion du risque dans quelques pays d'Europe, notamment en Belgique et Pologne (Matczak *et al*., 2016 ; Mees *et al*., 2016). Ces expériences européennes semblent cependant témoigner principalement de l'importance d'une diffusion de l'information institutionnelle sur les crises aux populations. Dans le cas de *Barrio Luján*, la gestion et l'animation du forum sont complétement assurées par les habitants, qui établissent les règles des échanges dès sa création. Ainsi, dans ce groupe *WhatsApp*, le *comité de quartier* parvient non seulement à faire circuler rapidement l'information officielle qui lui est parvenue, mais ils capitalisent également la connaissance sur le risque en enregistrant et partageant des photos, des vidéos, des témoignages sur comportement de la rivière avec l'ensemble des participants.

Dans cette sous-partie j'interroge les différentes actions de veille déployées dans le cadre de ce *Système d'Alerte* et leur double fonction : elles permettent d'une part d'asseoir la montée en compétence profane sur les inondations ; d'autre part, en renforçant la gestion de crise, elles contribuent à la reconnaissance institutionnelle du CCE.

[1] En espagnol : « *Alerta Temprana Ocloro* ».

[2] J'ai y participé en tant que personne intéressée par la thématique, mais aussi comme personne localisée souvent à l'intérieur du bassin versant de l'*Ocloro*.

1. Un réseau pour alerter sur une crue subite : le « pierromètre »

La création du groupe *WhatsApp,* proposée par un étudiant en hydraulique rencontré par le CCE au cours de son travail de collecte d'informations, a été rapidement approprié par le *comité de quartier*, déjà très informé du comportement du cours d'eau. Les membres du CCE y voient en effet un moyen pour améliorer la communication avec les riverains de l'*Ocloro*[1]. Ce sont eux qui animent ce réseau d'alerte et qui vont se charger de rencontrer de nouveaux riverains afin de l'élargir. Ils vont par ailleurs y intégrer des étudiants, des journalistes et des représentants institutionnels intéressés (notamment des représentants du *Défenseur des Droits*[2]*,* dont la mission est de veiller à la conformité des institutions au cadre juridique et moral dans l'intérêt des citoyens).

Les actions de surveillance du réseau d'alerte concernent l'anticipation des débordements de la rivière lors de précipitations importantes. Le principal repère pour suivre le comportement du cours d'eau est une pierre d'un mètre de hauteur située en amont de *Barrio Luján*, dans le quartier limitrophe *Los Yoses* (figure 22). Cette pierre est localisée dans la rivière, en face de la maison de la représentante de l'Association de quartier de *Yoses*, Marina. Au cours de leur travail de terrain, les membres du CCE ont en effet remarqué qu'il n'existe qu'un écart de deux minutes entre le recouvrement de cette pierre par l'eau et le débordement de la rivière à *Barrio Luján*. Aussi l'appellent-ils le « pierromètre »[3]. Afin d'améliorer son efficacité pendant la nuit, Marina va même marquer la pierre de peinture orange.

[1] Parfois, les informations envoyées dans ce groupe vont être publiées également sur la page *Facebook du CCE*.
[2] « *Defensoría de los habitantes* ».
[3] En espagnol: "piedrometro"

Figure 22. Le « pierromètre » à sec et sous la pluie

Photo 1. Le « pierromètre » à sec



Source : Groupe « Système d'Alerte », avril 2017. La photo montre le « pierromètre » en dehors de la saison des pluies. Il est situé au centre de l'image, adossé à la rive nord du cours d'eau.

Figure 22. Le « pierromètre » à sec et sous la pluie

Photo 2. Le « pierromètre » peint.



Source : Marina, habitante de Yoses Sur, août 2018. Afin de pouvoir l'identifier plus facilement pendant la nuit, Marina peint le « pierromètre ».

Photo 3. Le « pierromètre » presque recouvert



Source : Groupe « Système d'Alerte », avril 2017. À gauche sur la photo, le « pierromètre ». Il est à demi recouvert par la rivière lors d'une précipitation importante. Lorsque la photo est prise, il n'a pas encore été peint. Il est possible d'apercevoir également des déchets transportés par la rivière.

Figure 22. Le « pierromètre » à sec et sous la pluie

Photo 4. Le « pierromètre » recouvert



Source : Groupe « Système d'Alerte », mai 2017. À gauche sur la photo, le « pierromètre » est quasiment recouvert par la rivière. L'écume du torrent laisse toutefois deviner sa présence. Là encore il n'a pas encore été peint.

Le *pierromètre* constitue un outil original utilisé par les riverains pour alerter sur les crues. Il illustre l'expertise citoyenne qui se développe au sein du CCE, appuyée sur leurs propres observations et explorations du quartier (Boltanski, 2012). Lors d'une précipitation, cet outil permet d'une part aux riverains d'alerter les populations les plus exposées pour qu'elles prennent de mesures d'anticipation lorsque la rivière monte très rapidement (soulever les affaires importantes, se tenir prêts pour appeler les secours), et d'autre part, de collecter des informations sur la vitesse de débordement de l'*Ocloro*. Le CCE prend appui sur ces éléments pour expliquer la problématique des inondations dans le quartier.

2. Un réseau pour comprendre l'écoulement du cours d'eau

Les actions de surveillance du CCE concernent également le comportement de la rivière durant la crise. Ce type de surveillance avait déjà lieu avant la constitution du groupe *WhatsApp* « Système d'Alerte », mais il est facilité par celui-ci. Dès que les membres du CCE constatent un cumul de nuages annonçant l'arrivée imminente de la pluie, ils s'activent pour saisir le comportement d'écoulement de l'*Ocloro* dans des points spécifiques du bassin, notamment le point exutoire du collecteur d'eaux pluviales construit par la commune proche :

> Nous sommes comme des chasseurs du collecteur. C'est à en rire… On met nos imperméables, chapeau, parapluies et bottes, et puis « allons prendre en photo le collecteur d'eaux et identifier à quel

> moment il commence à éjecter de l'eau », puis « allons prendre en photo ce point-là » parce que les gens ne croient pas ce qu'on vit.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Les actions de veille n'ont donc pas pour unique but de prévenir les habitants en aval pour qu'ils protègent leurs biens : elles font également partie d'une logique de mobilisation, afin de prouver la réalité de la vitesse de la montée des eaux. Il s'agit d'enregistrer, par des supports visuels qui sont ensuite partagés au sein d'un réseau d'acteurs, le comportement du bassin lors d'une précipitation importante et de donner ainsi un appui à leurs découvertes. Comme de nombreuses mobilisations dans le domaine de l'environnement, nous sommes ici face à une production profane de données visant à appuyer des inquiétudes citoyennes (Parasie, Dedieu, 2019) :

> Donc bon lors de la première pluie un peu intense qu'il y a eu il y a vingt-deux jours, qu'il a plu fortement pendant genre quinze minutes, le collecteur éjectait de l'eau, mais un truc de fou… [*en s'exaltant*] avec juste un peu d'eau qui est tombée ! Donc Marina m'a appelé et elle m'a dit « Bethy, l'eau descend ». Donc j'ai couru comme une dératée vers la rivière pour voir à quel moment elle faisait « fiuuu » [*elle fait un geste pour montrer que le niveau de la rivière monte*]. Elle était comme ça, quand tout d'un coup le niveau de la rivière est monté, mais d'un coup. Donc c'est quand on s'est dit « OK, ça prend deux minutes pour arriver ici », par la vitesse qu'elle prend, par la force qu'elle prend, deux minutes pour arriver.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

La volonté de comprendre d'où vient l'eau incite les riverains à faire un travail de veille lors des précipitations, afin de visionner les écoulements et les diffuser par le biais de photos et de vidéos partagées dans le réseau *« Alerte Ocloro »*. Le souci est de comprendre dans quelle mesure les aménagements sur le réseau d'assainissement impactent les inondations, en d'autres termes de faire une hiérarchisation des facteurs qui accentuent les crues. La présence d'acteurs multiples (journalistes, représentants institutionnels, riverains d'autres quartiers) dans le groupe permet en ce sens de fédérer des témoins, au-delà du *comité*. En d'autres termes, et suivant les réflexions de Bessy et Chateauraynaud (1995), la collecte d'informations, la multiplication de preuves visuelles (d'expériences sensorielles pour reprendre la formulation des auteurs), et leur mise en commun dans le cadre d'un réseau d'acteurs, renforce le rôle du *comité* qui devient un véritable expert collectif des inondations dans le quartier.

3. Un réseau pour prévenir l'accentuation du risque

Enfin, les actions de surveillance du réseau du CCE concernent l'état d'entretien de la rivière par les municipalités (figure 23). Il s'agit pour les habitants mobilisés de s'assurer qu'en dehors de la précipitation, la rivière et son environnement sont bien entretenus, c'est-à-dire qu'il n'y ait pas d'accumulation de déchets ou de matériel sur son lit ou à proximité, ce qui pourrait générer un barrage, puis un écoulement plus fort et plus violent en aval. Cette activité de surveillance concerne également tout type d'interventions sur l'*Ocloro* susceptible d'engendrer de possibles nuisances, tels que des travaux menés par les différentes communes. Les riverains veillent par exemple à ce que les travaux ne provoquent pas un surplus d'encombrements sur le lit. Lorsqu'ils constatent une négligence, ils envoient un courrier aux municipalités concernées, ou aux acteurs privés, tels que la *Dos Pinos*.

Figure 23. Les surveillances sur l'*Ocloro*

Photo 1. Encombrements sur une grille



Source : Groupe « Système d'Alerte » avril 2017. La photo montre des encombrements sur une grille de la rivière située en amont de Barrio Luján.

Figure 23. Les surveillances sur l'*Ocloro*

Photo 2. Amas sur le lit de la rivière



Source : Groupe « Système d'Alerte » mai 2017. La photo montre un éboulis sur le lit de la rivière à la suite d'une précipitation.

Photo 3. Des travaux faits sur le lit de la rivière



Source : Groupe « Système d'Alerte » avril 2017. Photo des travaux faits par la municipalité de Montes de Oca sur le lit de la rivière.

Figure 23. Les surveillances sur l'*Ocloro*

Photo 4. Encombrements sur le parking *Dos Pinos*



Source : Groupe « Système d'Alerte », juin 2017. Des encombrements sur la grille de la propriété de la Dos Pinos *lors d'une inondation*

Photo 5. Des décombres des anciennes infrastructures de la Dos Pinos



Source : Groupe Whatsapp *« Système d'Alerte », avril 2017. Décombres des anciennes infrastructures de la* Dos Pinos*. Les habitants s'inquiètent qu'un épisode d'averse déplace quelques débris.*

Figure 23. Les surveillances sur l'*Ocloro*

Photo 6. Décombres dans l'ancienne propriété de la *Dos Pinos*



Source : page Facebook *du CCE de* Barrio Luján*, janvier 2017.Photo des décombres après démolition des anciennes infrastructures de la Dos Pinos. Il s'agit de montrer que « La démolition des anciennes infrastructures avance ».*

Ainsi, le travail d'enquête, associé à la constitution d'un réseau de surveillance de la rivière *Ocloro*, permet aux membres du CCE d'établir une typologie des inondations selon les endroits où se produisent les crises.

> …Nous avons déjà identifié d'où venait l'eau et les éléments qui confluent notamment à cet endroit [*Barrio Luján*]. À d'autres endroits, c'est parce que l'égout est bloqué, ou parce qu'un voisin a construit sur le lit de la rivière… Ici, il y a beaucoup de facteurs très complexes, qui se situent en dehors du quartier et comme le quartier est dans la partie basse du bassin, il reçoit toutes les erreurs structurelles et environnementales localisées en amont, elles arrivent ici.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Ainsi, l'évolution du rôle du CCE vers un espace de production d'un nouveau discours sur le risque, grâce à une enquête profane, se fait au bénéfice de la mission de gestion de la crise, puisque progressivement le CCE parvient à mettre en place un réseau de surveillance le long du cours d'eau. Ces actions de surveillance englobent les différentes temporalités des inondations, l'avant, le pendant et l'après-crise, ainsi que toute action d'un tiers susceptible d'impacter l'écoulement du cours d'eau. En d'autres termes, alors que le travail d'enquête sur l'origine des inondations a permis de structurer

un réseau de vigilance, ce dernier alimente en retour la réflexion sur le risque. Ainsi, les membres du CCE de *Barrio Luján* s'approprient le rôle du dispositif local de gestion du risque dans le quartier, au-delà de la simple gestion de crise et de la rédaction du *rapport de situation*.

4. Un comité reconnu par les institutions et les habitants

Avec l'expérience acquise au cours des crises, le comité acquiert enfin une reconnaissance symbolique de la part des habitants et des acteurs institutionnels, contre partie non monétaire de l'engagement importante pour la pérennité du dispositif (Gaxie, 1977 ; 2005 ; Neveu, 2019a). Celle-ci provient d'une part des institutions publiques, dont les entités de premiers secours. Par exemple, à la suite de l'inondation du 6 octobre 2016, la coordinatrice nous relate qu'elle a été étonnée de voir que les pompiers et la police municipale, à la demande de la municipalité de San José, l'attendaient pour finaliser l'inspection des infrastructures et collecter les informations pour le *rapport de situation* : « *j'étais honorée de voir qu'ils m'attendaient* ».[1] Le comité a sans doute permis à ses membres de monter en compétence dans le domaine de la gestion de crise, et de faire figure d'autorité face à des interlocuteurs institutionnels.

Dans cette même logique, en rapportant une réunion de prévention face à l'arrivée imminente de l'ouragan Otto, qui déclenche l'alerte rouge sur 90% du territoire costaricien en novembre 2016[2], la coordinatrice avoue avoir été surprise de la place qu'on lui accordait dans des espaces formels pour exposer la situation de *Barrio Luján*. Elle a en effet été sollicitée par la municipalité de San José lors des activités de préparation à l'arrivée de l'ouragan, deux jours avant le passage prévu de ce dernier :

> La situation de l'ouragan Otto a généré, dans les couloirs de la Municipalité, une grande préoccupation. Lorsque la personne responsable du *Comité Municipal de gestion crise* me convoque pour aller à la session de coordination deux jours avant l'arrivée de l'ouragan, j'y suis allée. Donc elle m'a laissé une place pour que toutes les personnes présentes, la police nationale, l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale*, même la Chambre de commerce était là, un représentant de la CNE, ils me connaissent, parce qu'il s'agissait d'un des quartiers qui pouvait très bien être déclaré en alerte rouge si l'ouragan Otto frappait par de fortes pluies.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, décembre 2016.*

Cette reconnaissance de la part des institutions consolide par ailleurs le rôle du CCE dans le quartier. En effet, le travail d'enquête et de veille réalisé par le *comité de quartier de gestion de crise* ne s'est pas fait sans conflits avec d'autres habitants. Pendant la première étape de leur enquête, les membres du CCE considèrent en effet que leur mission est avant tout de rendre le risque plus compréhensible et de travailler en ce sens en partenariat avec les institutions publiques. À leurs yeux, leur mission est de leur communiquer les informations découvertes afin qu'elles mettent en place des actions en conséquence. Or, certains riverains et notamment des leaders locaux (des anciens membres de *l'Association Progressiste*, et des habitants ayant été très affectés par les inondations) ne partagent pas cette stratégie du CCE à la suite des éléments mis en lumière par leur enquête[3]. Ils considèrent que le comité n'est pas assez offensif alors que son travail rend visibles des pratiques négligentes du gouvernement local dans la gestion de son territoire. C'est ainsi que Laura, riveraine habitant au Sud de *Barrio Luján*, dans un quartier proche affecté par les inondations, exprime sa méfiance concernant

[1] Coordinatrice du CCE de *Barrio Luján*, échange téléphonique, octobre 2016.
[2] Cet ouragan traverse le pays pour la première fois depuis qu'il existe de registres météorologiques (à savoir depuis 1851) et va impacter notamment la région Nord du pays. Six personnes décèdent, 3323 familles ont été affectées, 7425 personnes ont été accueillies dans des hébergements d'urgence (Brenes Maykall, 2017).
[3] Ces conflits seront davantage développés dans la troisième partie de la thèse.

le dispositif local de gestion de crise, parce qu'elle considère qu'il est sous l'influence de la Municipalité. Cette riveraine se réunit régulièrement avec plusieurs habitants ne faisant pas partie du CCE pour mettre en place des actions contre la municipalité de San José :

> Moi, on m'a proposé de constituer un comité de quartier, et moi j'ai dit non. Je ne vais pas attendre que la Municipalité me dise ce qu'il faut que je fasse. Non. Je préfère le faire à ma façon, et avec le soutien des gens. […] Disons que le *Comité de quartier de gestion de crise*, suivi par la municipalité de San José, doit respecter certains prérequis. C'est-à-dire qu'il n'est pas indépendant, il est sous la tutelle de la Municipalité.
>
> *Laura, habitante de* Calderon Muñoz*, entretien individuel, septembre 2016.*

Or, ces conflits entre habitants s'estompent lorsque le CCE est valorisé et se rend actif dans la gestion de la crise. C'est ce qui s'est passé avant la venue de l'ouragan Otto en novembre 2016. Par l'action du CCE, qui communique aux institutions les facteurs du risque relevés par leur enquête, le quartier est davantage surveillé :

> Donc [*le jour de l'ouragan*] il y avait la police nationale, le défenseur des droits, le ministère de la Santé, les pompiers, la Croix-Rouge, tout le monde passait par là. Et les gens [*les voisins*] ont vu ça.
>
> *Bethy, CCE de* Barrio Luján*, entretien, décembre 2016.*

La coordinatrice souligne ainsi la façon dont la forte présence des institutions dans le quartier lors du passage de l'ouragan Otto a valorisé le comité dans un contexte de tension entre riverains. La présence des institutions rassure les résidents qui se sentent protégés et légitime le rôle du CCE. La reconnaissance symbolique des institutions se double ainsi d'une reconnaissance des réseaux de proximité, que l'on peut inscrire dans les satisfactions de l'engagement (Sainteny, 1995). Au-delà de la question de la notoriété, cette satisfaction relève de l'affectif, des attaches territoriales : il s'agit de la reconnaissance de leurs voisins, de la validation des personnes de leur entourage quotidien. Cette rétribution non matérielle n'est pas négligeable dans le cadre d'un engagement qui n'offre aucune rémunération monétaire (Sainteny, 1995).

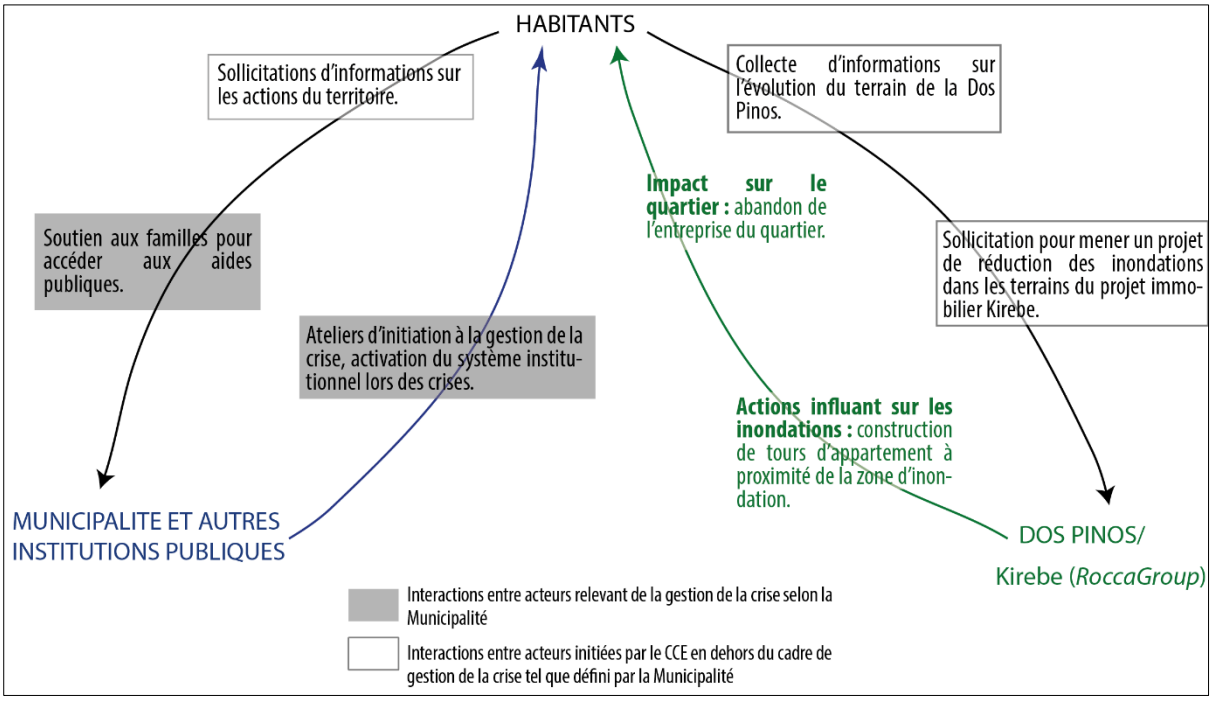
Conclusion *Barrio Luján*

Ainsi, le dispositif de gestion locale de la crise à *Barrio Luján,* créé à l'initiative de la municipalité de San José, est approprié et transformé par les habitants du quartier en un dispositif qui ne se limite pas uniquement à un travail de gestion de crise, ce qui était l'objectif initial et la priorité du gouvernement local. Le comité élargit les connaissances acquises dans les ateliers, pour mieux comprendre les inondations qui affectent les résidents. Il est encouragé par la Municipalité, qui le formalise après avoir organisé des ateliers de sensibilisation citoyenne sur la gestion du risque. Mais ceux-ci vont constituer un point de départ pour les membres du CCE de *Barrio Luján*, qui vont les élargir à la connaissance des causes des inondations qui frappent le quartier. Au travers d'un travail d'analyse et de collecte d'informations, le rôle du comité est transformé. Si ce travail d'analyse et de collecte part d'un souci d'amélioration des *rapports de situation d'urgence*, il permet aux membres du CCE d'élargir la réflexion sur le risque d'inondation dans le quartier. Une enquête profane se met progressivement en place et rappelle les processus de mise en visibilité étudiés par Lemieux sur les dangers du nucléaire (Lemieux, 2008). Les membres du comité découvrent progressivement le périmètre de l'*Ocloro*, qui traverse le quartier, canalisée et effacée du paysage, notamment par l'installation de l'entreprise *Dos Pinos*. Ils s'informent, échangent avec des acteurs associatifs et universitaires (chercheurs et étudiants) et intègrent dans leur travail les savoirs acquis lors de mobilisations riveraines précédentes.

Le CCE cumule ainsi des connaissances historiques, scientifiques et environnementales, en même temps qu'ils créent leurs propres méthodes pour mettre en pratique les enseignements des ateliers d'initiation (Boltanski, 2012). Les membres du CCE se familiarisent progressivement avec la notion de bassin versant, ils saisissent le lien entre communes adjacentes et la survenue des inondations. Ils prennent dès lors contact avec les différentes municipalités et s'informent sur les projets immobiliers programmés dans le bassin versant de la rivière. Ce travail de collecte et de production de données (Parasie, Dedieu, 2019) transforme le rôle du CCE en réseau de surveillance qui consolide à son tour la gestion de la crise.

L'investissement riverain du CCE le rend performant, alors que leur collecte d'informations va au-delà de la simple crise. Elle met en place des actions de veille et d'informations qui relèvent davantage du domaine de la prévention. Le schéma ci-dessous montre le système d'acteurs de *Barrio Luján* à la suite de la mise en place du CCE de gestion de crise.

Schéma 8. Système d'acteurs dans la gestion des inondations à *Barrio Luján* après la constitution du CCE



Le schéma montre les différentes interactions entre les trois principaux acteurs collectifs du quartier à la suite de la constitution du CCE. Il distingue les interactions portant sur la gestion de la crise telle que définie par la Municipalité, et les interactions lancées par le CCE allant au-delà de la gestion de la crise. Par ailleurs, il montre l'entrée en jeu de l'entreprise immobilière Kirebe.

II. *La Carpio*, un comité reconnu formellement dans un quartier informel

Territoire contraint par deux rivières, occupé informellement par des habitants à la recherche d'une solution de logement, le quartier *La Carpio* s'est développé à partir de relations conflictuelles et de négociations avec l'État costaricien. Au chapitre 2 nous avons vu que par sa géographie, son histoire de *marge* (Sierra, 2009) et par les caractéristiques socio-économiques des habitants, ce quartier est considéré comme très vulnérable par les représentants institutionnels costariciens. Beaucoup de logements sont en effet construits sur des versants, avec des matériaux de récupération et la plupart

des habitants ne disposent toujours pas de titres de propriété. C'est le quartier « informel » le plus important de la commune de San José[1]. Aussi, de par leur exposition au risque d'inondation, aux éboulements de terrain et leurs caractéristiques socio-économiques, les habitants de *La Carpio* sont encouragés à constituer un *comité de quartier de gestion de crise* (CCE). Ce dernier est créé le 12 juin 2014, douze mois après celui de *Barrio Luján*. Il s'agit ici d'interroger le processus par lequel ce dispositif est mis en place par la municipalité de San José et ensuite investi par les habitants de *La Carpio*. Cette appropriation n'est pas facile dans un quartier où le regard sur les institutions publiques est empreint de méfiance, d'autant que nombre d'habitants se trouvent en situation irrégulière[2]. Le *Comité de quartier de gestion de crise* doit ainsi se faire accepter par les résidents qui redoutent souvent des mesures coercitives de la puissance publique. Il doit par ailleurs, tout comme à *Barrio Luján*, se faire reconnaître par les services de premiers secours.

Je présenterai tout d'abord le processus de constitution du comité de quartier. Bien que ses résidents soient méfiants vis-à-vis des institutions publiques, *La Carpio* dispose d'une capacité d'organisation locale très importante. Cette constitution demande, tout comme pour *Barrio Luján*, un investissement important de la part des membres du CCE face à de nouveaux termes et des outils administratifs à maîtriser. Ensuite je montrerai qu'à *La Carpio*, tout comme pour *Barrio Luján*, il existe un élargissement du rôle du CCE, qui transforme sa fonction dans le quartier et devient une ressource (Gonçalves, 2017 ; Michel, Ribardière, 2017). Cet élargissement repose moins sur une enquête portant sur les facteurs du risque, que sur l'objectif d'assurer aux familles sinistrées un retour (fragile) à la normale. Enfin, la consolidation du comité, par les formations qui lui sont dispensées, notamment en matière de gestion d'hébergement d'urgence, permet l'émergence d'un acteur reconnu dans la gestion de la crise, tant par les institutions de premiers secours (Croix-Rouge et pompiers), que par l'ensemble des associations de secteur du quartier[3]. Le CCE de *La Carpio* parvient ainsi à se constituer en véritable outil de gestion de la crise qui fédère un territoire difficile à administrer par la mairie de San José.

A. De l'émergence d'une structure formelle dans un quartier de *marge*

Le processus de constitution du *comité de quartier de gestion de crise* de *La Carpio* en 2014 est, à quelques nuances près, semblable à celui de *Barrio Luján*. Il apparaît à la suite d'une réunion organisée par la Municipalité qui insiste sur le besoin d'un CCE dans un territoire aussi vulnérable. Or, contrairement à *Barrio Luján* où la thématique du risque a fait émerger de nouveaux acteurs par rapport aux organisations précédentes, le CCE de *La Carpio* se constitue à partir d'une organisation d'habitants déjà existante, puisque la majorité des membres du *comité* appartient à l'ensemble des différentes associations de secteurs. Tout comme *Barrio Luján*, ils doivent se familiariser au vocabulaire de la gestion du risque, à la rédaction du *rapport de situation* et assurer un travail de médiation entre représentants institutionnels et riverains, dans un quartier où la puissance publique est redoutée. L'enjeu est alors de faire exister une structure formelle dans un quartier de *marge*. Cette situation hybride est particulière par rapport aux associations de quartier déjà existantes à *La Carpio*,

[1] Pour rappel, le terme d'*informel* est utilisé au sens de l'administration publique costaricienne. Il ne s'agit pas d'oublier le rôle de l'État dans la constitution de ce quartier, mais de souligner le manque de titres *formels* de propriété.
[2] En effet, le pourcentage d'immigrés est très important à *La Carpio*. Soit près de la moitié de sa population (Chapitre 4. II. A).
[3] Pour rappel, *La Carpio* est un quartier qui se divise en neuf secteurs, chacun d'entre eux disposant d'un comité de riverains, appelé *comité de secteur,* qui se mobilise pour l'améliorations des conditions de vie des résidents.

qui sont en tant que telles reconnues par l'État, mais qui bénéficient d'une autonomie plus importante concernant le contenu de leur programme de travail.

1. Un comité dans un territoire « vulnérable » à grande capacité organisatrice

Pour organiser le premier atelier d'initiation à la gestion de la crise et formaliser le CCE à *La Carpio*, la municipalité de San José s'appuie en effet sur les structures existantes reconnues par le gouvernement, notamment Asocodeca[1], qui fédère les associations de quartier de huit secteurs sur neuf. Ces associations visent à améliorer les conditions de vie des habitants : elles effectuent les démarches afin de faciliter l'accès aux services urbains ou à l'éducation des résidents du quartier, entre autres. Lorsque je rencontre le CCE pour la première fois dans le cadre d'un entretien collectif, il est entièrement composé de femmes engagées dans les autres associations du quartier. Comme nous l'avons déjà précisé, il ne dispose pas de représentants du neuvième secteur (*Pequeña gran ciudad*), qui a fait scission des espaces de mobilisation liés à Asocodeca. La Municipalité respecte donc l'organisation du quartier, en prenant soins d'éviter les conflits entre leaders.

> La Municipalité nous a contactés au travers d'Asocodeca : elle invite les associations, et puis celles-ci invitent les résidents. […] à part Gloria, tout le reste nous sommes dans le bureau de l'association d'un secteur donné. C'est à partir de là qu'ils nous ont convoqués.
>
> *Karla, CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

La constitution du CCE est facilitée ainsi par l'organisation locale des habitants, très importante dans ce quartier dominé par les conflits et les négociations avec la puissance publique. Dans ce contexte, pour susciter l'intérêt du dispositif, les gestionnaires municipaux insistent tout particulièrement sur les caractéristiques socio-économiques du quartier, notamment des secteurs les plus exposés au danger, à savoir les versants Nord et Sud. Lors de cette première réunion, la Mairie présente la thématique du risque : elle définit les termes du vocabulaire utilisé, en soulignant au passage la vulnérabilité de *La Carpio* et donc le besoin de disposer d'une structure locale de gestion de crise. Une des membres du CCE restitue ci-dessous ce moment de sensibilisation tout en pointant la difficulté à mettre en pratique les différents apprentissages théoriques de cet atelier d'initiation :

> Bon, tout d'abord, ils nous ont dit que comme ici, vous l'avez vu, il n'y a qu'une entrée et une sortie, et comme presque tous les secteurs sont très vulnérables… Notamment deux secteurs [*sur neuf*], qui sont comme des bombes à retardement, qui sont le secteur *Roble Norte* et le secteur *Sud*. […] Puis il y a les deux rivières […] Face à tant de situations, il fallait s'organiser. […] Ils nous ont également expliqué ce que c'était une catastrophe naturelle, euh… ils nous ont donné tout le savoir théorique. Le plus dur c'est la pratique. […] Ils nous ont conseillés de faire des sous-comités : comité pour faire l'inventaire des ressources dont dispose la communauté, comité de communication, comités de gestion des centres d'hébergement d'urgence, qui identifie les endroits qui peuvent constituer un centre d'hébergement.
>
> *Sandra, CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

Ainsi, tout comme pour *Barrio Luján*, les premières réunions du CCE se caractérisent par un moment de familiarisation à de nouveaux concepts de la gestion du risque introduits par le gouvernement local (menace, désastre, vulnérabilité). Il s'agit notamment d'une sorte de guide de la gestion de la crise, de son organisation spécifique et ses différents domaines d'action. Cette première démarche permet au CCE de *La Carpio* de se constituer de façon formelle. Il s'appuie également sur un groupe *WhatsApp,* qui facilite la communication directe avec les représentants de la Municipalité et la circulation

[1] Association des *comités de secteurs* de *La Carpio*. Pour plus d'information sur cette association, voir le chapitre 4, II. A.

d'informations de veille émises par les institutions technico-scientifiques (*Institut Météorologique National*, *Observatoire de vulcanologie*, entre autres).

2. L'appropriation d'une structure formelle dans un quartier informel

Si l'extrait précédent rend compte d'une disposition des différentes représentantes à assimiler les orientations données par la Municipalité, il souligne toutefois la difficulté à mettre en pratique ces consignes. La réalisation du *rapport de situation* illustre très bien les obstacles pour s'approprier un dispositif très technocratique. En entretien individuel la coordinatrice du CCE développe ainsi son embarras face à la rédaction du *rapport* au début de leur mission. Ce rapport recense les habitations affectées par la crise et les pertes subies par chacune d'entre elles. Son récit montre ce processus d'apprentissage au cours duquel la responsable de la Municipalité était très présente, avant que le comité n'acquière son autonomie :

> Non parce qu'au début […] si vous-savez pas ce que vous faites bien, comment reprocher à quelqu'un quoi que ce soit s'il ne sait pas... Au début elle [*la représentante de la Municipalité*] venait, elle se déplaçait [*elle l'imite*] : « écoute, il y a une urgence à cet endroit », et elle venait. « Ça, vous devez le faire comme ça, comme ça, et comme ça ». Maintenant, c'est plus le cas, pourquoi ? Parce que nous avons eu déjà l'expérience de différentes crises, alors c'est bon. Le rapport ? C'était l'horreur pour moi, et elle me disait « écoute, il manque le numéro d'identification, il manque ci, il manque ça... ». Et maintenant c'est plus le cas, maintenant ils sont complets.
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, novembre 2017.*

La constitution du CCE nécessite ainsi un fort investissement de ses membres. Ils découvrent un dispositif d'action nouveau à leurs yeux et doivent monter en compétence. Ce dispositif possède son propre vocabulaire et des outils administratifs spécifiques, dont le *rapport*, indispensables pour faire parvenir les dédommagements publics aux habitants sinistrés.

Or, au fil des crises, tout comme à *Barrio Luján,* le comité de *La Carpio* devient le principal interlocuteur entre la Mairie et les résidents dans la gestion de la crise. Ce rôle de médiation joué par les leaders locaux dans les quartiers informels est notamment décrit dans la littérature portant sur les mobilisations habitantes pour l'accès aux services urbains (Floderer, 2012 ; 2018). Ces travaux montrent, à travers l'exemple de l'action des associations de quartier pour l'accès au logement, que la médiation permet aux leaders locaux de renforcer leurs réseaux de contacts auprès des institutions publiques, mais également de consolider leur positionnement politique au sein du quartier. Certes, dans le cas du CCE, cette médiation se fonde sur une montée en compétence des leaders locaux, qui parviennent à maitriser ces nouveaux outils administratifs et le vocabulaire de gestion de crise ; mais il répond, dans un premier temps, exclusivement aux attentes des autorités locales. La médiation s'effectue en effet à travers la confirmation des informations liées aux crises, particulièrement importante pour les institutions publiques dans un territoire informel dans lequel leur emprise est moindre. L'extrait ci-dessous illustre ce travail, rendu possible par une connaissance fine du quartier de la part des riveraines impliquées dans le CCE :

> La représentante de la Municipalité m'appelle et elle me dit : « pouvez-vous me confirmer une crise dans ce secteur-ci ? ». Les adresses qu'elle me donne, sont celles que donnent les familles [*sinistrées*] et ça ne veut rien dire, enfin, heureusement que nous, nous sommes, comme ils disent, des explorateurs professionnels du quartier, parce que les adresses que les familles donnent, ne veulent rien dire. C'est-à-dire qu'ils disent « Nord » alors que c'est Sud, ou ils disent « Sud-Est » et c'était une autre direction. Donc la Municipalité nous appelle, et l'on a aussi notre propre *WhatsApp* en interne

> du CCE, où je dis : « les gens, il y a une situation de crise à cet endroit. Qui peut y aller ? » « OK, on se retrouve ici pour aller ensemble ».
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

La réalisation du rapport constitue un autre volet de ce rôle de médiation et s'avère une tâche particulièrement difficile à assumer dans le cas de *La Carpio*. Les familles affectées occupent illégalement un terrain et sont parfois en situation migratoire irrégulière. Elles redoutent de donner des informations personnelles au CCE, ce qui, dans un premier temps, complexifie son action. Le comité est vu comme une structure dépendante des pouvoirs publics costariciens, qui considèrent les résidents de ce quartier comme occupant frauduleusement le territoire. Sandra, membre du CCE, souligne cette appréhension de la part des familles :

> Ils se vexent d'abord, parce qu'ils se sentent en danger, beaucoup des gens qui sont ici, se sentent en danger d'être expulsés, pas vrai ? Parce qu'ils peuvent aller nulle part ailleurs. Et ils sont conscients qu'ils sont dans une zone de danger. Donc ils se disent « ça y est, ces dames vont venir et on va perdre notre petite baraque, maintenant je fais quoi ? ». Ou ils pensent qu'on vient pour leur donner des solutions. Et ce n'est aucun des deux, parce que nous on vient d'abord pour monter un rapport. […] D'autant plus s'ils sont des immigrés sans papiers. Ils ont peur.
>
> *Sandra, CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

Ainsi, bien que s'appuyant sur les associations qui facilitent son intégration dans un quartier considéré comme très vulnérable, le CCE de *La Carpio* se heurte à la difficulté de faire exister une structure formelle dans un quartier informel. Figure hybride du *Système National de Gestion de Crise*, tantôt riveraine, tantôt institutionnelle, le CCE pâtit en effet de l'image négative associée aux institutions publiques dans un quartier construit à la marge, par les mobilisations habitantes. Les membres du CCE, tout comme à *Barrio Luján,* doivent progressivement s'approprier ce nouveau dispositif d'action publique. Cela étant, le déplacement du CCE n'est pas systématique à chaque crise, notamment lors d'inondations par saturation du système d'assainissement. Durant les entretiens réalisés avec les habitants, nous avons pu constater que plusieurs personnes ayant subi des épisodes d'inondations à leur domicile ne connaissent pas le CCE, et réglaient le problème par leurs propres moyens. Le comité n'est mobilisé que lorsque l'événement est suffisamment important pour alerter les acteurs institutionnels (Croix-Rouge, police) : un incendie, une inondation avec dommages importants, un éboulement de terrain. Mais les risques subis au quotidien (inondations par saturation du système d'assainissement entre autres) ne sont pas considérés comme un risque et sont perçus comme relevant de la sphère privée. « *Ici*, [affirme la coordinatrice] *vous demandez aux gens et ils disent "non, ici il n'y a pas de comité de gestion de crise", mais parce qu'il ne s'agit pas de se mettre en avant, c'est dans le moment de la crise qu'on entre en jeu* »[1]. Les membres du comité savent que leur impact est limité et le justifie en rappelant que leur principale fonction est d'intervenir au moment d'une crise importante.

B. Une ressource dans les pratiques riveraines de *La Carpio*

L'appropriation progressive de la réponse à la crise s'est accompagnée d'un travail complémentaire de la part du CCE de *La Carpio*. Tout en assurant leur rôle principal, centré sur le *rapport de situation* et la gestion des hébergements d'urgence, les membres vont au-delà des missions demandées par la municipalité de San José dans l'objectif de permettre aux sinistrés un retour à la normale. Ce faisant,

[1] Coordinatrice du CCE de *La Carpio*, novembre 2017.

le CCE consolide sa place à *La Carpio*. Alors que le discours de la Municipalité de San José au sujet des *Comités de quartier de gestion de crise* insiste sur leur rôle dans la co-responsabilisation de la population face au risque, le travail de terrain montre que le CCE de *La Carpio* ne remet pas en cause le processus de peuplement du quartier, ni la relation des habitants à un territoire considéré comme très exposé et « vulnérable » par les institutions publiques. Il s'agit de montrer ici que le CCE, en même temps qu'il remplit les exigences administratives relatives aux crises, anime d'autres actions d'entraides et se constitue en ressource (Gonçalves, 2017 ; Michel, Ribardière, 2017) pour reconstruire les habitations détruites par la crise. Ce faisant, il pérennise le peuplement informel sur le territoire et reproduit une situation identifiée comme risquée par la Municipalité.

1. Les sinistrés, le CCE et les institutions : de l'importance du *rapport de situation*

Pour les membres du CCE de *La Carpio*, le dispositif local de gestion de crise présente l'intérêt de donner un moyen aux familles affectées d'accéder à des dédommagements le plus rapidement possible à la suite d'un événement. On l'a vu, ces dédommagements sont limités et varient selon les dégâts subis : il peut s'agir de matelas, de vivres, d'appareils électroménagers et, lorsque le dommage est très important, la famille peut toucher une subvention équivalente à trois mois de loyer. L'objectif est que la famille puisse trouver un logement en dehors de la zone à risque. En d'autres termes, cette subvention ne peut pas être utilisée pour l'achat de matériaux pour reconstruire une maison endommagée en zone à risque reconnue par la Mairie. Ces dédommagements, bien que limités, sont très importants pour des familles en situation de pauvreté comme c'est souvent le cas à *La Carpio*. Afin de permettre aux foyers sinistrés de bénéficier des aides publiques, le CCE se mobilise et rédige le *rapport de situation,* dans lequel il énumère les différents dégâts matériels affectant les familles à la suite d'une crise. La citation ci-dessous montre l'enjeu de ce document administratif, qui doit être validé par le Comité Municipal avant que les résidents affectés puissent en bénéficier :

> Mais en tant que *Comité de gestion de crise*, on ne peut pas leur donner plus que le *rapport* validé par le *Comité municipal*, c'est-à-dire leur donner des fournitures journalières de nourriture, des couvertures, des matelas, et après elles peuvent amener le *rapport* à l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale* (IMAS). Là, il se peut d'un côté qu'elles obtiennent des aides s'il ne s'agit pas d'une zone à risque, mais vu qu'elles n'ont pas de titre de propriété, c'est difficile. Mais bon, il faut qu'elles attendent de voir.
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, mai 2017.*

L'importance administrative du *rapport de situation* génère ainsi des attentes matérielles pour les familles sinistrées en mettant une pression sur le *comité*. Les deux citations ci-dessous illustrent l'attente générée et l'importance de réaliser un rapport rapidement :

> Mais on ne peut pas dire « oui, l'IMAS va vous donner des aides ». Je veux dire, avoir la certitude cent pour cent et dire « oui, écoute, tu vas recevoir une prime », on peut pas. Mais c'est leur espoir [*aux familles*].
>
> *Sandra, CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

> Donc, notre souci, est d'avoir une copie du rapport pour la donner aux familles sinistrées, pour qu'elles puissent s'appuyer sur le document « regardez, ma maison a brûlé, voici le rapport du Comité de gestion de crise » pour qu'elles aient une aide. […] Plus vite j'obtiens le rapport [validé par la Municipalité], plus vite je peux le donner aux familles.
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, mai 2017.*

Les membres des CCE de *La Carpio* effectuent ainsi l'ensemble des démarches et la collecte d'informations afin que les familles en situation socio-économique fragile obtiennent des

dédommagements conséquents. Cette démarche permet au comité d'acquérir une légitimité dans le quartier.

2. Des professionnelles de la gestion de l'hébergement d'urgence

Parallèlement à la responsabilité administrative du *rapport*, le CCE de *La Carpio* doit assumer rapidement la gestion des hébergements d'urgence (encadré 4). Pour renforcer ce travail, la municipalité de San José organise des formations complémentaires, compte tenu des caractéristiques socio-économiques et de l'exposition au risque du quartier. Ces formations portent logiquement sur la gestion des centres d'hébergement d'urgence et les premiers secours. Elles constituent des opportunités d'acquisition de compétences pour les leaders locaux (Floderer, 2012) tout en permettant à la Mairie de consolider le rôle du CCE en tant qu'interlocuteur de crise dans un quartier informel. Je m'intéresse ici à la mise en pratique des formations sur la gestion d'hébergements d'urgence. Elle illustre comment les membres du CCE deviennent progressivement des experts de la gestion de la crise, mais aussi le processus par lequel l'investissement du CCE s'inscrit dans les pratiques riveraines préexistantes à sa création.

Encadré 4. L'hébergement d'urgence

L'hébergement d'urgence est un équipement situé dans le quartier (salle polyvalente par exemple) occupé temporairement lors d'une crise pour accueillir des sinistrés ou des résidents en situation de risque imminent avéré. Pour assurer ce rôle, cet espace doit disposer de conditions sanitaires minimales, et donc avoir été préalablement inspecté et validé par un représentant du ministère de la Santé. La durée d'ouverture d'un hébergement d'urgence peut varier selon la situation. Après une crise, il doit être ouvert pendant trois jours. Dans le cas d'une situation de prévention (après alerte d'une tempête imminente par exemple), il peut être ouvert durant huit jours. Un des membres du *Comité de quartier de gestion de crise* doit alors être présent (24h/24h), ce qui sous-entend une organisation et un investissement personnel important de leur part.

Suite aux différentes crises à *La Carpio*, le CCE a dû gérer plusieurs fois des hébergements d'urgence, ce qui lui a permis d'acquérir progressivement une forte expérience dans ce domaine. Le *comité* a ainsi pris pleinement conscience de son rôle dans l'accueil des sinistrés impactés par une catastrophe :

> Dans ce comité, les formations pour apprendre à gérer un hébergement d'urgence m'ont beaucoup servi, disons. Mais bien sûr, c'est pas pareil, la théorie puis mettre en pratique, et dans le premier hébergement d'urgence que nous avons géré, nous avons fait beaucoup d'erreurs, parce que nous n'avons jamais géré un hébergement d'urgence. Dans le dernier, c'était déjà totalement différent, on a acquis beaucoup d'expérience…
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, novembre 2017.*

La gestion des hébergements d'urgence est, dans la plupart des cas, réalisée par le CCE avec l'appui du *comité de secteur* concerné par la crise. Lors de la tempête *Nate* qui frappe le Costa Rica en octobre 2017, l'accompagnement des sinistrés s'effectue avec l'appui du *comité de Roble Norte*, ce qui soulage la charge de travail du CCE :

> C'est-à-dire que les 24 heures ou le temps que l'hébergement d'urgence est ouvert, il doit y avoir un représentant du comité. Donc l'avantage c'est que l'on tourne. Pour les hébergements de l'incendie et

> celui de *Nate*, le monsieur ici, le président de l'association, comme il est tout seul [*sans famille à charge*], il est resté toutes les nuits. Moi je ne suis restée qu'une nuit.
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, novembre 2017.*

Ainsi, bien que le comité soit habilité à rentrer dans n'importe quel secteur du quartier, leurs membres préfèrent concilier avec les associations de chacun des neuf secteurs, qui relèvent d'une organisation habitante. Même dans le secteur de la *Pequeña Gran Ciudad,* qui a fait pourtant scission de Asocodeca, le CCE contacte le leader et, avec son accord, se déplace pour gérer la situation : « *Nous y allons* […] *Je veux dire, bien sûr que nous avons eu des différences entre nous* [entre dirigeants], *mais pour ce qui est du travail du* comité de gestion de crise*, aucune association ne peut refuser l'accès* »[1]. Cela étant, le CCE respecte l'avis de l'association lorsqu'elle refuse la prise en charge de l'hébergement d'urgence par le CCE :

> Dans tous les secteurs, quand il y a une crise, j'appelle le dirigeant. […] le comité a la légitimité de rentrer partout, mais on l'a jamais fait en force, on a toujours coordonné avec l'association du secteur […] L'hébergement de cet incendie, il a été coordonné par la dame [*dirigeante*], qui nous a mal parlé d'ailleurs, alors qu'elle ne faisait même pas partie des personnes affectées, mais elle faisait partie de l'association du secteur. Et ça marche pas comme ça, un hébergement d'urgence doit être géré par le CCE avec le soutien de l'association du secteur si cette dernière le souhaite. Mais cette dame s'est imposée. Donc cet incendie, nous n'avons rien géré. Nous sommes allées, nous avons échangé, nous avons conseillé, mais nous n'avons rien géré de l'hébergement d'urgence, ni des donations. Par exemple, je ne sais pas du tout ce qui est rentré et ce qui est sorti, et comment ça a été distribué…
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, novembre 2017.*

La coordinatrice fait état d'une réserve de certains leaders des associations de secteur vis-à-vis de l'intervention du CCE. Malgré cette prudence ou méfiance, la citation montre toutefois comment le *comité* parvient à circuler entre les secteurs, malgré les conflits entre leaders, et se faire reconnaître localement comme l'acteur référent en matière de gestion de crise. En l'occurrence, il ne gère pas la situation d'urgence, mais il « conseille » sur la gestion de l'hébergement. La gestion des hébergements d'urgence illustre ainsi la professionnalisation riveraine de la gestion de la crise, facilitée par les formations dispensées par la Municipalité. Elle montre, la façon dont le CCE parvient à devenir une organisation experte et référente à *La Carpio.*

3. Au-delà du rapport, le CCE et les réseaux de proximité

Parallèlement à la rédaction du *rapport* et à la *gestion des hébergements*, le CCE élargit son champ d'action pour permettre aux familles sinistrées de retrouver leur situation d'avant la crise. Ce faisant, le *comité*, très au fait du caractère limité du dispositif local, devient une structure de soutien aux habitants de *La Carpio* dans leur quête pour accéder à un logement.

En effet, le travail de terrain montre que les membres du CCE constatent les limites des aides publiques à destination des foyers affectés par un événement, vues comme nécessaires, mais insuffisantes pour permettre un retour à la normale :

> Le fait est que malheureusement, il y a des familles qui n'ont pas les moyens, et ce qu'elles peuvent avoir avec l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale*, c'est ce qu'on vous disait : trois mois de loyer… c'est absurde… [*en ironisant*] à moins que l'on se tue au bout de trois mois ! Dans le cas contraire, qu'est-ce

[1] Coordinatrice du CCE de *La Carpio*, entretien, novembre 2017.

> qu'une famille fait avec une aide locative de trois mois ? Le fait est que beaucoup de gens reviennent à la zone du risque.
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

La citation illustre bien cette prise de distance par rapport aux mécanismes d'aides, ainsi qu'à la fonction principale de gestion de crise attribuée au *comité*. Ces réflexions font allusion au caractère limité du *Système National de Gestion du risque*, qui ne permet pas de changer structurellement la situation des familles sinistrées. Aussi, au-delà de cet accompagnement, les membres du CCE aident les résidents affectés à se procurer des matériaux de construction pour retrouver leur situation d'avant la crise. Ils contactent les différentes organisations présentes dans le quartier, telles des églises, fondations ou associations, afin de demander des soutiens supplémentaires, qui permettent de compenser les lacunes du *Système National de gestion du risque*. L'objectif est d'aider les habitants affectés à trouver l'équilibre perdu, bien que cela implique une réinstallation de la famille à l'emplacement exposé. En d'autres termes, le besoin en logement de la famille passe au-dessus du risque[1]. À ce sujet ce membre du CCE affirme :

> Nous avons réussi à trouver du soutien parfois, de notre côté, nous avons frappé à des portes, auprès de différentes organisations dans le quartier. Je pense à deux ou trois fois où nous avons réussi à trouver des matériaux de construction.
>
> *Helena, CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

Ce faisant, le CCE devient une ressource complémentaire aux réseaux de solidarité de La Carpio. Le *comité* s'insère dans la vie du quartier et prend en compte les besoins matériels des foyers affectés par les crises. Il ne remet pas en cause le lien entre les foyers et leur lieu d'habitation.

L'histoire de César[2] illustre ce double investissement, formel et informel, du CCE. Au moment de notre entretien, César, originaire du Nicaragua, réparateur d'appareils électroménagers, vit depuis neuf ans à *La Carpio*. « *C'est le quartier qui me donne à manger, parce que bon, c'est moi qui répare les machines à laver, les appareils électroménagers... Si je répare une rizotière, je gagne déjà quelque chose. […] j'arrive à me débrouiller comme ça* ». Après plusieurs années passées sur le plateau central, durant lesquelles il a changé quatre fois de localisation en raison de conflits avec les différents propriétaires, il s'installe sur les bords la rivière *Virilla*, au Nord du quartier, avec sa femme et ses six enfants, en achetant un petit cabanon. À cet emplacement, ils ont déjà été affectés par des inondations, mais ils font avec. Ils sont habitués à surélever leurs appareils électroménagers et à nettoyer après le retrait de l'eau. Lors d'une inondation nocturne, il constate, grâce à son pluviomètre artisanal fait d'un manche à balai, que l'eau ne cesse de monter. Lorsqu'elle arrive à un demi-mètre, il fait sortir rapidement sa famille et récupère ses affaires. L'eau, cette nuit-là, montera jusqu'au toit et il perdra sa maison.

> Enfin, je vous le dis, ce jour-là j'ai franchement tout perdu. Pour résumer, j'ai perdu jusqu'à ma chemise [*rire*]. Tout ce que j'ai gardé c'est ce que j'avais sur moi. Et la rivière a failli emporter le petit [*son fils*], le pauvre : j'étais en train de sortir des choses et lui, il était sur un hamac [*à l'intérieur de la maison*], et j'avais oublié ! « La vache, il est où le petit ?! », « sur le hamac », m'a dit ma femme, et l'eau n'arrêtait pas de monter ! J'avais de l'eau jusque-là [*il montre le niveau de sa taille*]. […] Lorsque c'était moins fort, on nettoyait, on balayait la maison et on rentrait, mais ce jour-là ce fut la catastrophe du siècle […]. J'étais couché, on dormait déjà, puis j'entendais qu'il pleuvait, mais pas très fort, puis j'entends le

[1] Cela étant, dans certains secteurs du quartier les riverains surveillent pour qu'il n'y ait pas d'invasion de terrains dans les zones à risque.

[2] Entretien réalisé lors d'un parcours commenté avec des membres du CCE, juin 2016.

> bruit de l'eau qui rentre [*il imite un bruit d'eau qui coule*] […] Je dis à ma femme « non, mais ça va peut-être se calmer. Laissons allumé » […]. Quand je me suis rendu compte, l'eau arrivait à hauteur du lit, nous sommes sortis tous en courant. [*En s'adressant à sa femme qui acquiesce*] J'ai juste pu sauver la télé ce jour-là, pas vrai ?
>
> *César, parcours commenté dans le secteur* Roble Norte *de* La Carpio*, juin 2016.*

À la suite de cette crise, la famille de César est accueillie dans un hébergement d'urgence ouvert et géré par le CCE de *La Carpio*. Ils y restent durant deux semaines jusqu'à ce que la municipalité de San José ferme l'abri, qui, par définition, n'était que temporaire. Or, avec l'aide de ses voisins et du CCE, César trouve les matériaux de construction nécessaires et reconstruit sa maison une dizaine de mètres plus loin, en retrait du bord de la rivière. Il s'agit toujours d'une zone à risque, mais il se sent moins exposé qu'avant : « *Dieu merci, nous sommes maintenant ici, un peu plus haut […] Enfin, on peut pas dire vachement plus haut, mais au moins nous sommes un peu plus haut… ».*

Le témoignage de César permet d'illustrer cette relation complexe des habitants de *La Carpio* au risque tel que défini par la politique publique. En situation de pauvreté et exclu des circuits formels pour accéder à un logement, César poursuit son projet de trouver une meilleure situation résidentielle à long terme, malgré le risque encouru. Bien qu'il ait vécu une crise, il ne remet pas en cause sa localisation résidentielle, déplacée de quelques mètres. L'exposition à des inondations ou à des éboulements de terrain est prise en compte, mais elle n'est pas considérée comme suffisamment dangereuse pour justifier un départ définitif de la zone « à risque ».

Ainsi, nous constatons le travail complémentaire réalisé par le CCE, qui n'est pas totalement en phase avec la logique de la Municipalité ou de la *Politique Nationale de Gestion du Risque* (CNE, 2015b), visant à ne pas reproduire la situation du risque après la crise. D'une part, les membres du CCE intègrent l'importance de leur rôle lors d'une situation d'urgence et constituent un intermédiaire entre sinistrés et institutions publiques : ils confirment les crises et collectent les informations pour faciliter l'accès aux dédommagements publics pour les familles sinistrées, ils assurent leur rôle d'administrateurs des hébergements d'urgence. D'autre part, le CCE devient également un intermédiaire entre les sinistrés et les différents acteurs du quartier pour faciliter un retour à la normale, compte tenu des lacunes du *Système National du risque*, qui ne propose pas des solutions durables à la problématique du logement à *La Carpio.*

Indépendamment de la question du risque, en cohérence avec les pratiques préexistantes des habitants et leur projet à long terme, le CCE devient une *ressource urbaine* (Michel et Ribardière, 2017). Il permet l'accès aux services (logements, activités) et aux infrastructures collectives offertes par la ville.

C. De la reconnaissance d'un comité hybride à *La Carpio*

L'inscription du CCE dans les pratiques riveraines préexistantes, caractérisées certes par des tensions, mais également par l'entraide et l'autogestion, se fait au bénéfice de sa mission de gestion de crise. Cette inscription assoit progressivement son rôle dans le quartier, aux yeux des habitants, des organisations locales et des institutions de premiers secours. Cette reconnaissance symbolique (Gaxie, 1977 ; Neveu, 2019a), tout comme pour *Barrio Luján*, constitue une contrepartie importante pour les membres du CCE et pour la durabilité de cette structure. Cette dernière sous-section est consacrée à ce processus de reconnaissance et à son évolution.

1. Les familles : l'esprit d'entre-aide et reconnaissance symbolique

Alors que l'émergence du CCE suscite la suspicion des riverains de *La Carpio*, la consolidation du comité le transforme en véritable soutien. À ce sujet, la coordinatrice partage l'expérience de l'hébergement d'urgence constitué à la suite d'un incendie et de la tempête *Nate*, deux événements rapprochés dans le temps. Le premier en septembre 2017 et le deuxième en octobre 2017. Son discours met en avant le travail réalisé avec les familles et l'esprit d'entraide qui traverse ces situations. Il est présenté comme un succès par le CCE, notamment parce qu'il lui a permis d'affirmer son rôle dans le quartier aux yeux des résidents. Ce travail a également permis au CCE de tisser des liens avec les familles sinistrées dans une relation d'encadrement, d'accompagnement, tout en prenant soin de préserver leur autonomie. Il y a donc un souci d'horizontalité et de transparence de la coordinatrice à l'égard des familles, afin qu'elles se sentent maîtres de leur situation, et non pas soumises à une structure :

> Dans cet autre incendie que nous avons géré, dans l'église, nous avons tout coordonné, depuis le début jusqu'à la fin, comme les donations aux familles par exemple. Et on contrôlait bien : « voilà ce qui est rentré, faites vous-mêmes les sachets pour distribuer, faites-vous vos fournitures journalières ». Et donc entre elles-mêmes [*les familles*] s'organisaient : "OK, c'est un sac de sucre par famille ? Bon bah un sac de sucre par famille, alors ». Ils se chargeaient eux-mêmes de faire la distribution. Les vêtements ? À chaque personne qui passait, elles donnaient des fringues. C'était un bordel [*sur un ton comique*] : tout le monde prenait des sacs de vêtements. Mais c'était les familles, ce sont elles qui ont décidé de donner à d'autres personnes, pas nous. Et je vous le redis, ici on ne gagne pas un sou, on le fait par amour, mais bon comme tout être humain, il faut qu'on mange, donc on mangeait avec les hébergés […] Et donc c'était ça. Un jour il y en avait qui voulaient manger du riz au lait, et le fait est qu'il y avait pas mal de riz, « bon bah faisons du riz au lait ! », moi j'en ai pas mangé. Les familles en ont mangé, et c'est ça qu'on aime. […] C'est très fatigant… Mais c'est chouette.
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, novembre 2017.*

En encadrant les hébergements d'urgence, le CCE régule les différents imprévus générés par cette situation. Il gère la distribution de la nourriture et des fournitures. Il est à la disposition des familles tout en leur laissant une marge de manœuvre. Par ailleurs, l'entretien avec la coordinatrice souligne son souci de montrer que le CCE ne tire pas profit de la situation d'encadrement. Au contraire, le dispositif essaie de mettre le CCE au service des familles sinistrées dans une attitude presque empathique, ce qui facilite en retour la gestion de l'hébergement d'urgence.

Suite à cet incendie, la tempête *Nate* frappe le Costa Rica, ce qui oblige le CCE à ouvrir un hébergement d'urgence par prévention, compte tenu de la localisation et la situation de vulnérabilité de certaines familles dans le quartier. Au sujet de la tempête, la coordinatrice insiste sur le nombre de familles déplacées par prévention, qui allait au-delà des prévisions du CCE. Alors que le comité avait prévu d'accueillir huit familles, elle doit, sous l'injonction de la Municipalité, en prendre en charge dix-sept, soit une cinquantaine de personnes pour une durée de huit jours. Ces familles avaient des enfants à charge et ne souhaitaient pas quitter leur logement. La Municipalité, par le biais de la représentante et d'un ingénieur, fait pression en menaçant d'alerter les instances de protection de l'enfance :

> Donc il y a sept familles en plus qui sont arrivées. Donc c'est clair, on est passé de huit familles à en gérer quinze, d'une vingtaine de personnes à une cinquantaine, pendant huit jours. […] Le travail en équipe qu'on a fait avec les familles... Elles étaient super contentes. […] On a demandé cinquante matelas et couvertures et au final, il y a eu cinquante-quatre personnes. Donc on n'a pas pu donner

> tout à certaines personnes, mais elles ont pu prendre les fournitures journalières, le temps qu'elles ont été hébergées, elles pouvaient préparer à manger. À la fin il y a eu vraiment beaucoup d'entraide.
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, novembre 2017.*

Malgré l'imprévu de la situation, les membres du CCE parviennent à assurer leur mission. L'adaptation du dispositif permet de mettre en place un système d'entraide entre riverains et d'asseoir davantage le rôle du CCE dans le quartier[1]. Les deux extraits précédents illustrent également l'importance de la reconnaissance symbolique de la population pour les membres du CCE. Tout comme pour *Barrio Luján*, elle est de type affectif et favorise l'insertion des membres du comité dans leur quartier, auprès de leurs voisins, de leur réseau quotidien d'interconnaissance. La reconnaissance des résidents donne un sens à leur travail.

2. Un comité reconnu par les différents acteurs institutionnels de la gestion de crise

Cette reconnaissance symbolique s'étend jusqu'aux acteurs institutionnels de premiers secours (police, pompiers, Croix-Rouge). Leur relation avec les membres du CCE évolue dans le temps, à l'origine « professionnelle » elle devient « familière » :

> Les pompiers déjà, qui sont venus pour le dernier incendie, ils nous ont laissé rentrer. Et quand ils partaient, principalement l'un des pompiers, qui a déjà été dans d'autres crises ici et qui m'a déjà vue, m'a dit « Bon j'espère ne plus vous revoir ! » [*elle rigole*] « Moi aussi, je l'espère, je leur ai dit, ni vous, ni vous, ni vous ! Avec plaisir je vous accueille chez moi, mais en tant que pompiers, je ne veux plus vous voir ! ». […] Donc disons qu'il y a désormais une confiance, ils ne nous demandent plus notre carte de membre de CCE, ou quoi que ce soit. Nous y allons juste. C'est pareil avec la police. Ce jour-là que je suis descendue, je suis rentrée comme si de rien était. Et l'officier nous a vues, et ma collègue avait son identification, et il s'est pas formalisé, nous sommes rentrées, comme si de rien…
>
> *Coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien, novembre 2017.*

Ainsi, tout comme pour *Barrio Luján*, suite à un travail d'appropriation progressif, le comité parvient à se consolider pour notamment jouer le rôle de premier relais, d'interlocuteur à part entière en cas de crises, pour faire figure d'autorité dans un domaine de compétence maitrisé (Sainteny, 1995). Cette appropriation progressive de la réponse le rend légitime auprès des habitants, des associations de secteur et des institutions de réponse à la crise. Si bien que, selon les propos des fonctionnaires municipaux, mais également des membres du comité, il s'agit d'un des *comités de quartier* les plus réactifs : « *Ils* [les fonctionnaires municipaux] *ne viennent même plus. Ils me demandent le rapport des dégâts et ils envoient les moyens »*[2]*.*

Conclusion *La Carpio*

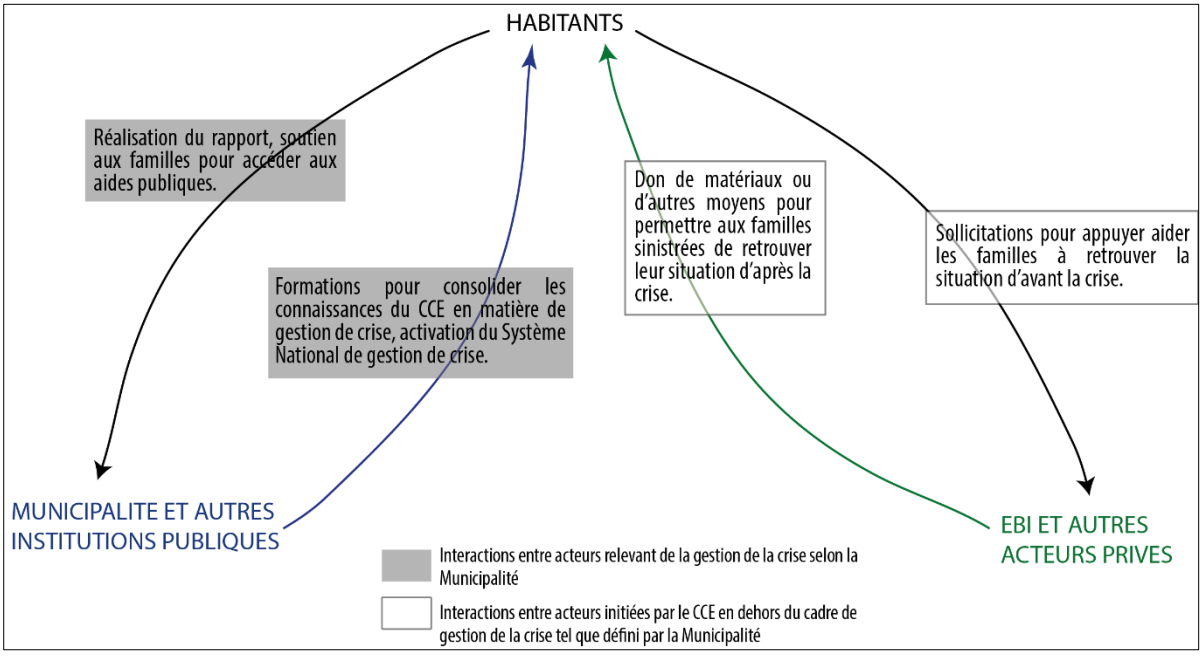
L'analyse montre que la constitution du *comité local de gestion de crise* (CCE) de *La Carpio* n'a pas bouleversé la prise en charge quotidienne des risques dans le quartier, tels que les débordements et inondations subies fréquemment par de nombreux résidents. Les habitants font *avec*, au jour le jour, d'autant qu'ils ne considèrent pas la plupart de ces inondations comme un problème. La présence du *comité* permet par contre de répondre aux grandes crises à la suite d'événements qui affectent la situation des riverains les plus précaires. Il constitue ainsi une ressource pour un retour à la normale des foyers impactés, en accompagnant les demandes de dédommagements publics, mais également en soutenant les solidarités internes au quartier. En ce sens nous assistons à un élargissement de la

[1] Nous reviendrons sur la gestion de cet hébergement d'urgence dans le chapitre 8 de la thèse.
[2] Coordinatrice du CCE de *La Carpio*, entretien collectif, juin 2016

fonction du CCE. Il inscrit son action dans les pratiques riveraines qui ont forgé *La Carpio* et dans le lien tissé entre territoire et habitants en situation de pauvreté dans ce quartier informel. Le CCE, au fait des limites du *Système National de gestion du risque*, cherche à mobiliser les ressources endogènes au quartier (les associations, les acteurs privés, les églises) pour permettre aux sinistrés de retrouver leur situation d'avant la crise. Le CCE s'inscrit ainsi dans les dynamiques préexistantes du quartier, marquées par l'autogestion et l'entraide face aux réponses partielles des institutions publiques.

À la différence de *Barrio Luján*, le CCE de *La Carpio* ne donne donc pas naissance à une structure d'enquête sur les causes de la vulnérabilité du quartier. Son travail s'effectue plutôt dans le sens d'une professionnalisation des compétences acquises, telles que la rédaction du *rapport de situation* ou la gestion des hébergements d'urgence. Dans ce cadre, il joue un rôle d'intermédiaire entre les familles sinistrées (en grande précarité) et les institutions publiques, facilitant les échanges entre le monde de l'administration et les codes du quartier. Ce double investissement du dispositif, formel et informel, lui confère une reconnaissance auprès des *Carpianos* et des institutions.

Schéma 9. Système d'acteurs dans la gestion des inondations à *La Carpio* à la suite de la constitution du CCE



Le schéma montre les différentes interactions entre les trois principaux acteurs collectifs du quartier à la suite de la constitution du CCE. Le schéma distingue les interactions portant sur la gestion de la crise telle que définie par la Municipalité, et les interactions lancées par le CCE allant au-delà de la gestion de la crise.

Conclusion du chapitre 6

Ce chapitre a permis de montrer les processus de création des *comités de quartiers de gestion de crise* à *Barrio Luján* et à *La Carpio*. Les deux processus présentent certaines similarités. Dans les deux quartiers, le CCE en tant qu'entité agissant exclusivement dans le domaine de la gestion du risque est une nouveauté par rapport aux associations locales préexistantes. Pour les habitants, la mise en place de ce dispositif se caractérise par la nécessité d'assimiler un vocabulaire administratif de la gestion du risque et l'utilisation d'outils technocratiques. Enfin, dans les deux cas, le comité parvient à devenir

un intermédiaire reconnu entre les institutions publiques et les habitants, notamment dans la collecte des informations des foyers sinistrés. L'action du CCE facilite ainsi le travail de gestion de crise du gouvernement local et, en même temps, permet aux familles sinistrées d'accéder aux dédommagements publics. Cependant, chaque quartier possède des spécificités. Le tableau 8 ci-dessous les met en avant (elles sont marquées en surligné) à partir de quatre éléments de comparaison : les processus de mises en place du CCE par la Mairie ; le parcours de consolidation de sa fonction ; l'appropriation et l'élargissement de ses missions ; et enfin, son impact sur la relation entre habitants et risque.

Tableau 8. Processus de mise en place des CCE à *Barrio Luján* et à *La Carpio*

Éléments de comparaison	***Barrio Luján*** *Comité constitué en juin 2013*	***La Carpio*** *Comité constitué en juin 2014*
Processus de mise en place du CCE par la Municipalité	• Sensibilisation à la gestion du risque par le biais de deux ateliers d'initiation. • **Pas de formations supplémentaires pendant les trois premières années du comité.**	• Sensibilisation à la gestion du risque par le biais de deux ateliers d'initiation. • **Multiplication des formations supplémentaires assez rapidement : formations à la gestion de l'hébergement d'urgence et aux premiers secours.**
Processus de consolidation du comité	• Difficultés à s'approprier les outils administratifs du CCE (rapport et termes de la loi), notamment pour faire parvenir les informations demandées par le gouvernement local. • **Tensions au sein du quartier concernant le caractère peu revendicatif du CCE face au gouvernement local.**	• Difficultés à s'approprier les outils administratifs du CCE (rapport et termes de la loi), notamment pour faire parvenir les informations demandées par le gouvernement local. • **Difficultés pour faire vivre un acteur formel au sein d'un espace de marge à la représentation sociale négative aux yeux des institutions.**
Processus d'appropriation du CCE dans le quartier	• **Développement d'un système de veille et de surveillance riveraine concernant la rivière dans le réseau *WhatsApp.***	• **Parallèlement à la rédaction du rapport, développement d'actions d'entraide pour les familles sinistrées afin qu'elles retrouvent leur situation d'avant la crise.**
Impact du CCE dans le rapport au risque des riverains	• **Développement d'un questionnement et d'une enquête concernant les facteurs du risque d'inondation dans le quartier.**	• **Pas de questionnement sur les causes du risque.** • **Pas de remise en cause non plus du rapport entre les riverains et leur lieu d'habitation.**

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Cette partie a montré la façon dont les catégories définissant le risque, créées par le nouveau cadre d'action de la loi de 2006, demeurent floues dans la mise en œuvre de la politique publique costaricienne. Cette imprécision oblige les gestionnaires locaux à contextualiser dans leur travail quotidien le sens du risque. La création d'un nouveau cadre d'action, aussi explicité soit-il dans sa terminologie, ne débouche donc pas sur des catégories et sur des pratiques institutionnelles stabilisées. De plus, en créant les *comités de quartier de gestion de crise* (CCE), la loi ouvre également la possibilité d'une lecture et d'une appropriation spécifiques du risque par les habitants. Nos études de cas mettent ainsi en évidence la façon dont l'appropriation riveraine de la gestion du risque va au-delà du seul cadre formel proposé aux CCE par le gouvernement local. Elles montrent comment, à travers cet élargissement de la notion, les dispositifs trouvent une fonction spécifique au sein de chaque quartier, ce qui traduit une réinterprétation locale et permanente du risque.

À *Barrio Luján*, le comité tente de comprendre les causes du processus d'inondation. En d'autres termes, l'introduction des nouveaux concepts de gestion du risque ne débouche pas sur une représentation commune entre la municipalité de San José et les habitants. Ces derniers ne limitent pas leur champ d'action à la gestion de la crise et la mise en œuvre de leur mission ne les conduit pas à remettre en cause leur lieu d'habitation. En découvrant les mécanismes de l'inondation, les résidents de *Barrio Luján* mobilisent les catégories d'action publique dans une redéfinition de la notion. Dès lors, la politique publique devient tout autant un outil qu'une ressource pour une reformulation habitante du discours sur le risque.

Dans le cas de *La Carpio*, le comité s'inscrit dans les dynamiques de solidarité déjà existantes dans le quartier. Tout comme à *Barrio Luján*, l'investissement riverain du dispositif de la politique publique ne débouche pas sur une représentation du risque identique à celle de la municipalité de San José. Ici, faute de propositions alternatives, les familles impactées par les crises utilisent les aides acquises avec l'appui du CCE pour rester dans leur logement. On n'observe donc pas de remise en cause de la relation des habitants à leur territoire, malgré le fait qu'il s'agisse d'un quartier informel.

Cette partie a donc permis de mettre en évidence l'importance des *Comités de quartier de gestion de crise* dans leur rôle de médiation entre habitants et gestionnaires, dans la gestion des situations d'urgence et, au final, dans leur appui à la redéfinition habitante de la notion de risque. La quatrième partie visera à mieux identifier les lieux de blocage et les tensions qui provoquent cet écart permanent des représentations du risque entre les acteurs institutionnels nationaux, locaux et les habitants.

PARTIE IV. LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE GESTION DE CRISE PAR LES HABITANTS

La troisième partie de la thèse a présenté le processus de mise en place des *comités de quartier de gestion de crise* (CCE) par les institutions publiques et la façon dont les habitants les investissent dans chacun des quartiers étudiés. Si l'instauration de ces dispositifs participatifs renforce la gestion de crise à l'échelle locale, les résidents élargissent également leur marge d'action, en dehors des espaces formels prévus par les gestionnaires. Dans cette quatrième et dernière partie de la thèse, il s'agit d'interroger les conflits que soulèvent les CCE tels qu'ils sont investis par les habitants d'une part, et les gestionnaires d'autre part. Ces tensions reconfigurent en effet le dispositif en orientant différemment le système d'acteurs selon la nature des contextes.

Je m'inscris ici dans la lignée des travaux sur les mobilisations sociales (Fillieule 2009) et plus particulièrement sur les mobilisations environnementales (Lolive 2010a ; 2010b). Ce cadre théorique me permet en effet de mieux comprendre l'évolution des CCE dans chaque étude de cas ; de penser de manière relationnelle l'appropriation habitante du risque ; de la resituer dans un ensemble dans lequel la puissance publique a un rôle important. La notion « *d'entreprise de mobilisation sociale* » proposée par Fillieule retient ainsi tout particulièrement mon attention. D'une part, parler d'entreprise « *permet de suggérer que l'on désigne là un réseau d'interactions entre individus et entre organisations* » (Fillieule, 2009, p. 25), dont l'État, entendu dans un sens large qui englobe les institutions publiques. En m'appuyant sur cette notion, il s'agit par conséquent de mieux appréhender la façon dont la relation entre les habitants et les acteurs publics, empreinte de rapports de force, reconfigure la notion de *risque*. D'autre part, la notion permet de ne pas définir *a priori* un mouvement social, ni dans sa forme (en le délimitant à une organisation), ni dans sa stratégie ou ses modes d'actions. Le terme d'entreprise prend le sens de « *mise en œuvre d'un dessein* », elle renvoie à « *de menées, de manœuvres, d'attaques, d'assauts, mais aussi de tentatives de séduction* ». Elle permet d'éclairer ainsi le travail politique réalisé par des collectifs d'acteurs changeants pour défendre des intérêts. Elle permet par ailleurs de ne pas cantonner les analyses aux prises de position sur le risque dans l'espace public (Gilbert, 2013) mais d'élargir l'approche aux stratégies du quotidien déployées par chaque CCE (Revet, Langumier, 2013), dans l'ombre ou dans les coulisses de l'administration. Enfin, les travaux sur les « *cosmopolitiques* » (Lolive, 2011), permettent d'éclairer l'importance des relations sensibles entre les résidents et leurs territoires, la place des petits mondes habités, de leurs vécus, de leurs affects, dans la façon dont ils interagissent avec les gestionnaires dans le cadre des dispositifs locaux de gestion du risque. S'il existe des points communs entre les deux cas d'étude, l'évolution de l'appropriation ne débouche pas sur les mêmes résultats. Cette quatrième partie vise ainsi à faire ressortir les ressemblances et les différences entre les quartiers.

La partie est organisée en deux chapitres. Le chapitre 7, à travers le cas de *Barrio Luján,* porte sur le processus par lequel une mobilisation environnementale aboutit à reconfigurer un système d'acteurs institutionnels intervenant dans la gestion du risque, au-delà de la Mairie, voire même contre les actions de cette dernière. Le chapitre 8, à travers le cas de *La Carpio,* étudie quant à lui la façon dont un évènement inattendu (la démission de la coordinatrice) peut détruire les relations verticales qui structurent le système. Il ne s'agit donc pas tant ici d'une réinvention des relations entre l'autorité et

les habitants que de sa remise en cause en la vidant de son sens. Le chapitre se conclut par une synthèse mettant en regard les conclusions des deux études de cas.

CHAPITRE 7. LA RÉINVENTION DU SYSTÈME D'ACTEURS PAR UNE MOBILISATION ENVIRONNEMENTALE

Le chapitre 6 a montré qu'à *Barrio Luján,* le dispositif local de gestion de crise est devenu une structure collective de veille et d'enquête sur les inondations dans le quartier. Cette structure permet aux habitants de découvrir les différents facteurs qui augmentent le risque. L'objectif de ce chapitre est de montrer comment cette enquête profane fait évoluer le sens du CCE et sa relation avec les institutions publiques. Ainsi, alors que le chapitre 6 a mis en avant les relations de coopération qui se tissent entre le gouvernement local et les habitants, ce chapitre s'intéresse aux conflits qui opposent deux appropriations de la notion du risque. Chaque groupe d'acteurs fait référence à la même catégorie d'action publique, mais en l'investissant différemment selon sa propre vision du territoire (Borraz, 2013). Pourtant ces discours divergents se construisent en interaction l'un avec l'autre.

D'une part, on assiste à une stratégie riveraine qui se structure en véritable « *entreprise de mobilisation sociale* » (Fillieule, 2009) autour de la gestion environnementale de la rivière *Ocloro*. Cette reformulation de la problématique rappelle les réflexions de Gilbert (2003b) quant aux différents processus de fabrication des risques dans les politiques publiques. Le cas illustre en particulier le processus de reformulation du risque sous l'action d'une mobilisation environnementale (Lolive, 2010a). Or cette « mise en risque » du problème des inondations urbaines en des termes environnementaux n'allait pas de soi pour les habitants, elle se dévoile comme la manœuvre à entreprendre pour se faire entendre au fil du temps : « *C'est le risque attaché à l'entité environnementale* (dans notre cas la rivière *Ocloro*)*, qui fournit l'énergie nécessaire pour que la question environnementale puisse déstabiliser les politiques existantes. En effet le risque est susceptible de mettre en péril la cohérence et le référentiel des aménagements passés comme des projets en cours.* » (Lolive, 2010b, p. 384). Le risque est ainsi mobilisé par les résidents pour remettre en cause l'action municipale concernant les inondations, puis pour dénoncer la gestion environnementale du territoire de la commune au profit d'intérêts privés.

D'autre part, côté gestionnaire, les discours sur le risque se structurent autour de la notion de *« risque imminent* » et des « *situations d'urgences* ». Les agents publics les mobilisent pour recadrer les initiatives des habitants et faire avancer plus rapidement un projet immobilier qui permettrait selon eux, par l'action de l'entreprise privée *Kirebe*[1], de réduire l'impact des inondations dans une zone à risque reconnue. La stratégie gestionnaire pense ainsi la rivière moins comme une entité environnementale centrale, que comme une entité secondaire face à un projet de densification territoriale. Il s'agit davantage d'une « politique d'accompagnement environnemental » (Lolive, 2010b, p. 383) considérée comme conforme au développement de la commune et à l'intérêt général.

Plusieurs tactiques et manœuvres s'articulent dans ce processus. Le cas de *Barrio Luján* prend ainsi la forme d'une controverse sur le risque. Une expertise profane s'y développe, collecte des informations, des rapports d'experts, et mobilise des ressources juridiques et politiques pour s'opposer aux institutions publiques. Ce qui m'intéresse dans cette controverse c'est sa progressive mise en place (Chateauraynaud, Torny, 1999 ; Lemieux, 2007), en particulier les processus par lesquels les habitants et les gestionnaires forgent leurs discours, en interaction les uns avec les autres, au bénéfice de leur

[1] L'entreprise immobilière a changé de nom depuis la réalisation du travail de terrain. Elle s'appelle désormais *RoccaGroup*.

vision respective du territoire, en prenant appui sur plusieurs, parfois les mêmes, ressources (juridiques, politiques, bureaucratiques).

Je me fonde ici sur trois sources. Premièrement sur les entretiens semi-directifs réalisés auprès de onze habitants et deux gestionnaires. Deuxièmement, je mobilise un travail d'observation participante des réunions publiques et des formations dans lesquelles j'ai pu voir les échanges en direct entre agents publics et habitants. Je mobilise également les échanges informels réalisés avec les acteurs en dehors d'un cadre d'entretien semi-directif (carnet de bord). Enfin, ce chapitre s'appuie sur une étude d'archives récentes : celles du CCE de *Barrio Luján*, de la *direction des Eaux* et des procès-verbaux des séances du Conseil Municipal, espaces où les confrontations entre discours des résidents et des gestionnaires sont retranscrites dans les documents administratifs. Les *courriers* entre acteurs, du *comité de quartier*[1] vers les instances institutionnelles et vice-versa, ont été largement utilisés.

Dans un premier temps, je montrerai la façon dont le discours citoyen sur le risque devient contestataire à la suite d'une catastrophe, plus particulièrement à la suite de l'inondation du 27 octobre 2015, épisode qui marque tant les habitants que les gestionnaires. Dans un deuxième temps, j'analyserai le processus de mise en place de deux discours autour du risque, l'un portant sur des mesures concrètes pour éviter les catastrophes, l'autre questionnant la légitimité d'un projet immobilier considéré comme préjudiciable pour les habitants de *Barrio Luján*. Enfin, dans un troisième temps, j'étudierai le processus de judiciarisation et de politisation (au sens ici de *politics*, c'est-à-dire de l'action d'élus) de la controverse, lequel oppose une logique aménagiste à une logique environnementaliste assumée (Lolive, 2010b). Pour les besoins de la démonstration, je traiterai les stratégies des acteurs (de type administratif, politique, juridique) de manière thématique et non pas chronologique. Celles-ci se sont en effet déroulées de manière parallèle.

I. Le 27 octobre 2015 et la prise de distance par rapport aux gestionnaires

Pour les habitants de *Barrio Luján, l*e *comité de quartier de gestion de crise* constitue un outil important pour enquêter sur les facteurs du risque et en informer la Mairie dans ce qui se présente initialement comme une relation de collaboration (Chapitre 6). Cependant, l'inondation du 27 octobre 2015 fait évoluer la perception habitante sur le rôle de la Municipalité dans la résolution du problème. L'appropriation citoyenne du dispositif s'en trouve par conséquent transformée. Il s'agit ici de montrer en quoi l'évènement devient en effet une référence pour les membres du CCE pour légitimer leurs craintes et, en même temps, valider leurs hypothèses concernant les facteurs d'accentuation du risque d'inondation. Celle-ci constitue ainsi un événement révélateur des dysfonctionnements propres à un territoire urbain métropolitain, dans lequel s'imbriquent des acteurs politiques et économiques (Dubois-Maury, Chaline, 2004). Un discours riverain critique d'un système institutionnel limité et d'un gouvernement local négligeant les habitants commence ainsi à se construire et à s'affirmer.

[1] Ces documents sont rédigés à titre collectif par le CCE, c'est-à-dire que bien qu'ils soient rédigés par le *comité*, ils sont fréquemment signés par l'ensemble des résidents du quartier.

A. L'inondation du 27 octobre 2015 : confirmation d'hypothèses d'enquête

L'après-midi du 27 octobre 2015, suite à des précipitations intenses, plusieurs inondations frappent des quartiers de l'Aire Métropolitaine costaricienne. Le débordement de la rivière *Ocloro* impacte particulièrement les communes de *Montes de Oca* et de *San José*, dont *Barrio Luján.* Cette partie vise à montrer la façon dont le CCE s'affirme en tant que groupe d'expertise pour influer sur les politiques locales de gestions de crise à la suite de cet événement.

1. Le 27 octobre 2015 : un évènement marquant

L'inondation du 27 octobre 2015 constitue un événement traumatisant pour les habitants de *Barrio Luján*, tant par le nombre de familles touchées que par l'ampleur des dégâts. D'après les informations fournies par le CCE, dix commerces et trente-sept familles sont affectées par cette crue, dont plusieurs perdent des biens importants : mobilier, appareils électroménagers et vêtements. Parmi les sinistrés, dix logements ont subi une dégradation de la structure du bâtiment, dont l'un a été submergé par un mètre et demi d'eau. L'ampleur de l'évènement est si importante, en plein cœur de la capitale costaricienne, qu'il sera couvert par les médias (figure 24, photos 1, 2 et 3)[1]. À proximité du lit de la rivière *Ocloro*, l'eau traverse plusieurs des logements de bout en bout, entrant par la porte principale pour sortir par le parking (figure 24, photo 3).

Figure 24. Photos de l'inondation du 27 octobre 2015 à *Barrio Luján*

Photo 1. Débordement sur la voie publique et sur le parking de la coopérative *Dos Pinos*.



Source : La Nacion[2]*. La photo est prise depuis l'extérieur du parking de la* Dos Pinos*, sur la voie publique. Il est possible de voir la clôture renversée par les débris transportés par le courant.*

[1] Lluvias inundan calles y viviendas de San Pedro, Los Yoses y *Barrio Luján,* LN, https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/lluvias-inundan-calles-y-viviendas-de-san-pedro-los-yoses-y-barrio-lujan/5XMQIAWKBZAQBBBS2F3SHRG264/story/ [Consulté le 17/06/2019]

[2] *La Nación*, 28/12/2015, "Menos lluvia llega a acuíferos debido a crecimiento urbano", https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/menos-lluvia-llega-a-acuiferos-debido-a-crecimiento-urbano/IQNIQDO52ZD2FIXBUFIPN4SHNQ/story/ [consulté le 17/06/2019]

Figure 24. Photos de l'inondation du 27 octobre 2015 à *Barrio Luján*

Photo 2. Logement affecté



Source : La Nacion[1].*Il est possible de remarquer le sol noirci par l'eau et les meubles déplacés par la force du torrent.*

Photo 3. Logement affecté (2)



Source : Facebook, CCE de Barrio Luján *Après avoir traversé le logement de bout en bout, l'eau de la rivière sort par le garage.*

Plusieurs des témoignages collectés évoquent cette crise comme référence. Les habitants soulignent le caractère exceptionnel et la violence de l'inondation :

> Bon, l'inondation la plus importante ça a été celle du 27 octobre 2015.
>
> *Frida, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, août, 2016.*

> …ce jour-là, ce fut terrible. Je ne sais même plus combien de maisons ont tout perdu, combien de familles, mais de cet autre côté, une dame a perdu son mur [le mur qui protégeait sa propriété]. Une autre riveraine qui vit près du pont, a dû être exfiltrée par le toit, parce que l'eau arrivait très haut. Ce fut terrible, pas vrai ? Ça c'était en octobre. Cette année [en 2016], nous avons eu une inondation forte, je ne me rappelle plus quand exactement… Mais elle n'a pas été aussi forte que celle d'octobre. Celle d'octobre a été, mais hors-catégorie.
>
> *Beatriz, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

Une autre habitante souligne non seulement les pertes économiques qu'elle a subies, mais également la pollution de l'eau qui a pénétré dans son logement :

> Le 27 octobre 2015, une inondation énorme s'est produite ici, dans tout *Barrio Luján*, jusqu'à la Citadelle *Calderon Muñoz* […] Chez nous, l'eau est montée d'un mètre, vraiment. Peut-être plus, et j'ai tout perdu. J'ai tout perdu. Le réfrigérateur par terre, la cuisine par terre. J'ai dû me débarrasser des meubles, d'un matelas, des vêtements. Toute la maison, les murs étaient sous l'eau, le sol, la faïence s'est brisée. C'est pareil pour plusieurs voisins. Bref, on n'avait plus rien. S'il n'y avait pas eu l'aide de ma famille… mais moi j'ai ce soutien-là, celui de la famille. Ce n'est pas le cas de beaucoup de personnes […] J'ai dû payer 250 000 colons[2] pour qu'une entreprise nettoie ma maison, parce que l'eau était polluée avec des excréments. De l'eau sale, noire, puante.
>
> *Laura, Habitante de* Calderon Muñoz*, entretien individuel, septembre 2016.*

En entretien individuel, la coordinatrice du CCE de *Barrio Luján* insiste également sur le caractère exceptionnel de cette crue, par le nombre de foyers impactés, qui va au-delà de ce qu'elle s'imaginait devoir à gérer : « *Notre tâche principale, dans la pratique, était de faire un rapport au* Comité Municipal*, sur le nombre de personnes qui ont été affectées par les évènements. Alors au début, c'était peu, il s'agissait de trois familles, six familles, jusqu'à l'inondation du 27, où il y a eu 37 familles* »[3].

Les extraits d'entretiens suggèrent que cet évènement constitue un point de basculement. Son caractère inédit reconfigure l'appropriation du CCE par les habitants. Alors que celui-ci était perçu comme un dispositif de gestion de crise impliquant une collaboration avec la Municipalité, il devient progressivement un espace critique.

2. Savoir profane légitimé face aux dysfonctionnements municipaux

L'inondation du 27 octobre est perçue en effet comme un évènement révélateur qui confirme, aux yeux des riverains, la négligence du gouvernement local concernant des éléments qui avaient pourtant été déjà dénoncés par le CCE. D'une part, l'ampleur de la crue d'octobre 2015 renforce la crainte des habitants sur l'imminence d'une inondation grave. Elle attire l'attention sur plusieurs facteurs mis en avant dans leur enquête citoyenne[4], qui soulignait notamment l'impact des constructions, mais

[1] *La Nación*, 28/10/2015, "Lluvias inundan calles y viviendas de San Pedro, Los Yoses, y Barrio Luján", http://www.nacion.com/sucesos/seguridad/CruzRojainundacionesValleCentral_0_1520648034.html [consulté 28/03/2016]
[2] Près de 390 euros.
[3] Coordinatrice CCE de *Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.
[4] Voir chapitre 6. I. B.

également le rôle de la modification du lit du fleuve et de la gestion de la forêt par la *Dos Pinos*. L'inondation confirme le rôle de la mauvaise gestion de ce bois sur la violence de la crue : « *Le 27 octobre 2015, tous les arbres [*branches et troncs qui étaient tombés sur les bords de la rivière*] sont poussés contre le grillage du parking de la Dos Pinos. La rivière monte rapidement, le grillage tombe, l'inondation arrive [*impacte les maisons*]*. »[1]

D'autre part, l'évènement exacerbe les désillusions envers le gouvernement local, dont le statut d'allié est remis en cause peu de temps auparavant au sujet du nouveau collecteur d'eaux pluviales construit par la commune proche, *Montes de Oca*. Cet ouvrage est censé réduire la saturation du système d'assainissement *monteoqueño* en reconduisant les eaux pluviales de nombreux quartiers pour les déverser sur la rivière *Ocloro* en amont de *Barrio Luján*. Quand le CCE apprend que le projet du collecteur est en cours de réalisation, il informe la municipalité de San José en insistant sur les possibles impacts de l'aménagement sur la recrudescence des inondations dans leur quartier. Les échanges avec le gouvernement local concernent notamment deux sections : la direction de *Provision de services*[2]*,* par le biais du *bureau de Gestion du Risque ;* et la section de *Réseau Pluvial*[3]*.* Un représentant de cette Direction leur affirme qu'ils ne connaissent pas le détail de ce projet, mené par une instance indépendante de son propre territoire[4]. Mais, suite à de multiples demandes adressées aux deux gouvernements locaux[5], le CCE parvient à obtenir les documents de conception de l'ouvrage. Les habitants découvrent alors que la commune de San José était non seulement au courant, mais qu'elle avait contribué à l'étude de faisabilité du collecteur :

> Ils [*la commune de Montes de Oca*] nous donnent les documents, et là on commence à lire le rapport de l'entreprise sous-traitante : ils avaient consulté la municipalité de San José pour les données en ingénierie ! Comment ils [*la municipalité de San José*] osent nous dire après qu'ils étaient au courant de rien au sujet du collecteur ! C'est écrit ! Daté ! […] Comment ils peuvent être aussi négligents pour nous dire qu'ils sont au courant de rien !
>
> *Coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien, individuel, mai 2016.*

> Personne ne nous écoutait. Le plus ironique c'est que nous sommes allées à la municipalité de San José pour parler avec des responsables [*elle imite leur interlocuteur à la Municipalité*] « ah bon ? ils sont en train de faire un collecteur à *Montes de Oca* ? On ne savait pas » […] Et alors figurez-vous que nous avons exigé à la municipalité de *Montes de Oca* de nous donner toute la partie technique [*l'étude*], en pdf. Et il s'avère que dans l'étude que l'entreprise a faite – [*sur un ton explicatif*] c'est une entreprise qui fait des études avant de construire les ouvrages- ils avaient consulté le responsable du département en ingénierie [*de la municipalité de San José*] !
>
> *Marina, collaboratrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, juin 2016.*

Cette omission de la municipalité de San José est vécue comme une trahison et est rappelée à de nombreuses occasions par les membres du CCE après l'inondation du 27 octobre 2015, y compris à l'occasion de réunions publiques. Lors du forum *Ocloro*[6] organisé par l'Université du Costa Rica à la

[1] Coordinatrice du CCE de *Barrio Luján,* entretien individuel, mai 2016.
[2] En espagnol : « Gerencia de provision de servicios »
[3] Dont l'intitulé complet est section de *Construction et de maintenance du Réseau Pluvial*. En espagnol « *Sección de construcción y de mantenimiento de la red pluvial* ».
[4] Courrier de la Municipalité au CCE du 18 juin 2015, office SCMRP-457-2015, archives du CCE de *Barrio Luján.*
[5] Plusieurs des entretiens réalisés restituent notamment les échanges forts que les membres du CCE ont eu avec le maire de *Montes de Oca* dans le cadre d'une réunion publique qu'il a organisée pour informer les habitants de *Montes de Oca* du projet de collecteur. Au courant de cette réunion publique, les membres du CCE s'y rendent pour exprimer leurs craintes quant à sa construction.
[6] Le titre du forum est : « *Inundaciones por desbordamiento del río Ocloro »*, organisé le 13 novembre 2015, Faculté d'Ingénierie, Université du Costa Rica.

suite de cet événement, la coordinatrice reproche publiquement au responsable de la Municipalité, présent dans la salle, son incohérence. Ce dernier explique :

> Moi, je ne souhaite pas commencer à discuter parce que le fait est qu'on ne gagne rien, mais malheureusement c'est la façon de faire de certains et je me dois de le dire. […] À mon bureau viennent des quinzaines de professionnels, ou des quinzaines de personnes, ou des quinzaines d'étudiants pour me demander des informations sur l'*Ocloro*, et moi je la fournis à tout le monde. Donc, moi, je ne peux pas me rappeler combien de gens sont venus la demander. […] Si dans le rapport [*de l'entreprise sous-traitante*], il est indiqué que j'ai été consulté, très probablement c'est vrai, mais la personne ne m'a pas dit « écoute je vais faire un ouvrage qui va impacter les habitants de ta commune, etc, etc ». Moi, je lui ai tout simplement donné l'information […] parce que c'est une information qui, avant tout, est [*sur un ton emphatique*] publique et c'est mon travail.
>
> *Responsable de la section de* Construction et maintenance du réseau pluvial *de la municipalité de San Jose, forum sur les inondations de* l'Ocloro*, Université du Costa Rica, carnet de bord, 13 novembre 2015.*

Ce que nous souhaitons mettre en avant ici, c'est la façon dont l'inondation d'octobre 2015 exacerbe le regard critique du CCE envers le représentant de la municipalité de San José, qui en l'occurrence est publiquement ridiculisé. Or, les réponses imprécises de la commune concernent non seulement le nouveau collecteur qui conduit les eaux pluviales de *Montes de Oca* vers l'*Ocloro*, surchargeant la rivière ; mais également l'inadaptation actuelle d'une déviation fluviale réalisée vingt ans auparavant[1]. Le CCE adresse des demandes d'informations à la Municipalité concernant l'état de cet ancien aménagement et les raisons qui expliquent l'arrêt de son fonctionnement :

> C'était le silence. Et nous on se disait [*perplexe*] « bah, pourquoi ils ne nous répondent pas ? » […] Donc c'est la dynamique que nous avons découverte, qui est interne à eux [*à la Municipalité*]. C'est des gens qui doivent travailler ensemble mais qui ne peuvent pas travailler en équipe. Donc c'est comme, comme si l'un lançait la balle à l'autre, et selon qui la reçoit, ou bien il l'ignore, ou bien il la cache quelque part, ou va savoir ce qu'il en fait […] Moi, j'ai envoyé des courriers à tout le monde, bref on me déteste, mais pour résumer rien ne se passe !
>
> *Coordinatrice du CCE de Barrio Luján, entretien individuel, mai 2016.*

Face à l'absence de réponses satisfaisantes, les membres du CCE réalisent progressivement qu'il existe des dysfonctionnements et des tensions au sein de la Municipalité. Ce qui est confirmé par le refus de donner suite aux demandes d'informations du CCE. Cette méfiance à l'égard des représentants municipaux se cumule à celle des services techniques et de la parole experte.

3. Désenchantement face à la technique

Lorsque les membres du CCE apprennent qu'un collecteur d'eaux pluviales est en cours de construction par *Montes de Oca*, en amont de *Barrio Luján*, ils multiplient les sollicitations envers les mairies concernées pour s'informer davantage sur ce projet. Les gestionnaires techniques rencontrés leur indiquent alors que leurs craintes concernant le collecteur des eaux pluviales étaient infondées, que tout avait été prévu pour que cet ouvrage n'accentue pas les inondations. Ainsi, la crue provoquée par l'inondation d'octobre 2015, fait naître un désenchantement des riverains à l'égard des mesures hydrologiques. Les deux citations ci-dessous illustrent cette méfiance :

> Nous étions inquiètes car on s'est rendu compte qu'ils allaient envoyer plus d'eau à la rivière. Si on était déjà inondés, qu'allait-il se passer maintenant avec les eaux pluviales de *Montes de Oca* ? […] Donc nous nous sommes renseignées […]. Il [*le professionnel*] nous a peint un tableau merveilleux, qu'ils

[1] Chapitre 6. I. B. 2.

> allaient faire un aérateur, que les eaux allaient respirer, qu'elles allaient se filtrer, goutte par goutte, qu'elles allaient tomber sur la rivière… tu vois ? Le truc, on aurait dit, fantastique. [*emphatique*] Trop fantastique. C'était tout beau, avec la petite carte…Tout était très joli. Il nous disait que l'eau allait tomber là, qu'elle allait y aller lentement […] qu'elle allait donner sur cet exutoire, et que là elle allait couler lentement [*en rigolant*] et aujourd'hui tout ce dessin, ils vont devoir le ranger, je ne sais pas où…
>
> *Frida, ancienne membre du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

> Tout dans le papier a l'air bien, pas vrai ? Le problème c'est quand tu fais l'ouvrage et qu'on constate qu'il y a des erreurs.
>
> *Marina, collaboratrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, juin 2016.*

L'écart entre d'une part le dessin de l'expert et d'autre part les limites de l'ouvrage est souligné dans chaque citation. Ce désenchantement quant au savoir technique en hydrologie se renforce lorsque les ingénieurs de la Municipalité mobilisent leurs compétences pour banaliser l'inondation du 27 octobre 2015, alors que le CCE a déjà réalisé un travail d'enquête qui alerte sur les multiples facteurs accentuant le risque dans le quartier. L'expertise modélisatrice de l'hydrologue se confronte alors aux savoirs profanes (Chateauraynaud, Torny, 1999) construits dans le quotidien. La conversation entre la coordinatrice et des représentants institutionnels rapportée dans la citation suivante illustre ce phénomène :

> Donc nous, nous craignons qu'il y ait plus d'inondations comme celle d'octobre dernier, et eux [*les représentants de la Municipalité*], ils disent que non, que c'est tous les sept ans. Alors ils vont attendre sept ans, pour voir s'ils font quelque chose ici. […] D'ailleurs, ils [*les représentants de la Municipalité*] ont dit au géologue de la *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence*, le jour qu'il faisait son rapport et qu'il était dans le quartier… La représentante de la Municipalité m'a alors demandé [*devant le géologue*] « c'est quand la dernière fois qu'il y a eu une inondation aussi importante ? » « bon, je lui ai dit, la plus forte dans mon souvenir, c'est il y a 23 ans » […] « Tu vois ? a-t-elle dit au géologue, c'est tous les vingt ans que ça arrive ». Et moi je lui ai dit « ça c'est pas vrai, ici la rivière déborde tous les ans. C'est pas si grave, mais c'est tous les ans. […] C'est la *Dos Pinos* qui a dévié la rivière ». J'ai eu la patience d'aller chez moi, récupérer les plans de cadastre de mes voisins […] et je les ai montrés au géologue.
>
> *Coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Le savoir expert est d'autant plus remis en cause que ceux qui le portent semblent ainsi s'en servir pour minimiser le problème des inondations. Si cette posture riveraine, critique à l'égard de l'hydrologie, sera à nuancer, la citation permet toutefois d'illustrer la méfiance citoyenne par rapport au savoir de l'ingénieur désormais considéré comme faillible et déconnecté de la réalité des résidents. Elle permet par ailleurs de rendre compte d'un discours profane sur les inondations progressivement plus affirmé dans l'espace public.

4. Le CCE comme acteur mobilisateur : « tout le panorama change pour nous »[1]

L'inondation du 27 octobre 2015 permet enfin de rendre visible et légitime le rôle du CCE en tant qu'acteur collectif à *Barrio Luján*. D'une part il se trouve renforcé dans son rôle mobilisateur auprès des habitants ; d'autre part, il est reconnu par les instances municipales.

En effet la crise d'octobre 2015 se produit après un travail de collecte d'informations assuré par le *comité de quartier* à destination de l'ensemble des résidents de *Barrio Luján*. Lors de l'inondation, les habitants du quartier disposent déjà d'informations qu'ils n'hésitent pas à médiatiser. Les sinistrés mettent ainsi en avant le collecteur d'eaux pluviales et la mauvaise gestion environnementale de

[1] Coordinatrice du CCE de *Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.

propriété de la *Dos Pinos*. Un discours critique des riverains se structure progressivement autour du problème des inondations, porté collectivement à la suite de la crue d'octobre 2015 :

> Bon, de toute façon, le collecteur est déjà finalisé, et quand l'inondation du 27 octobre a lieu, moi, j'avais émis un document, quelques jours avant, adressé à l'ensemble des résidents, les prévenant qu'il allait y avoir un problème avec le collecteur. Et bam ! L'inondation a lieu. Donc tout le monde, quand ils ont été interviewés par la télé [*en imitant les habitants*] « c'est le collecteur ». [*Sur un ton explicatif et nuancé*] Il n'était pas encore connecté, donc ce n'était pas le collecteur. Ce fut l'intensité de la pluie, l'aménagement de DRENACA qui ne marche plus, les déchets cumulés [*dans la rivière*], tout ça, ça s'est combiné. En plus, il y a la forêt de la *Dos Pinos*, que c'est l'autre élément que nous avons découvert, c'est pas seulement l'eau, c'est les troncs des arbres, de la forêt de la *Dos Pinos* !
>
> *Coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

La coordinatrice signifie ainsi le rôle mobilisateur du *comité de quartier*. Le courrier envoyé quelques jours avant l'inondation influence le discours de l'ensemble des habitants. Le collecteur d'eaux pluviales constitue ainsi la première cause dénoncée collectivement par les résidents de *Barrio Luján* lorsque les médias viennent les interviewer. Par ailleurs, l'extrait permet de souligner également l'ambiguïté du CCE quant à l'inondation du 27 octobre 2015. Alors qu'elle avait constaté *a posteriori* que l'ouvrage n'était pas encore connecté lors de la crue et que, par conséquent, il n'a joué aucun rôle dans l'inondation, la coordinatrice du CCE l'évoque toujours comme générateur de risque dans le quartier, sept mois après l'événement. Cela signifie que l'impact du collecteur dans l'inondation d'octobre 2015 importe peu dans le discours du CCE *a posteriori*. La gestion municipale des informations relatives au collecteur permet au *comité de quartier* d'illustrer ce qui semble être des pratiques institutionnelles incohérentes et négligentes à l'égard *Barrio Luján*. La crise générée par le débordement permet ainsi d'attirer l'attention sur ce constat :

> Tout est arrivé entre mai et août [*2015*] ! Arrivé le mois d'octobre, nous on savait déjà qu'il allait y avoir une inondation, si bien que le 26 octobre, Marina est allée dans un cours […] Elle est allée faire une présentation et elle disait « une inondation très importante peut advenir, avec des grands dommages matériels et même humains ». Et l'inondation qui tombe le lendemain ! Donc tout le panorama change pour nous… Nous on disait « ça va arriver, ça va arriver, ça va être grave, le collecteur, le blocage de DRENACA, ceci, cela… ». Et personne ne nous prenait au sérieux. Donc quand la presse vient [*à la suite de l'inondation*] moi, je leur ai déballé toute l'information « voici ce courrier, voici ceci, voici cela… ». Donc pour cela ils ont considéré que j'ai un peu dépassé mon rôle de coordinatrice du comité…
>
> *Coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Le débordement survient à un moment où les questions soulevées par l'enquête du CCE sont ignorées par la Municipalité. Le rôle mobilisateur du *comité de quartier* se joue dans sa capacité à mettre en relation plusieurs éléments en apparence distincts (Lemieux, 2008)*,* en l'occurrence les déchets sur le bassin, la forêt de la *Dos Pinos,* l'obsolescence du rapport DRENACA, la construction du nouveau collecteur, et en filigrane la négligence municipale. Dès lors une médiatisation peut se développer autour d'une situation considérée comme grave et sous-estimée par les autorités locales. Durant la réalisation du travail de terrain les membres du CCE sont d'ailleurs invités à plusieurs reprises dans de nombreux médias nationaux et alternatifs[1].

Par ailleurs, la crue du 27 octobre 2015 constitue également une opportunité au CCE pour se faire entendre dans les espaces institutionnels. Le gouvernement local l'invite à s'exprimer au Conseil Municipal : « *Qu'est-ce qu'on a fait ? […] Des réunions avec la commission environnementale de la*

[1] Pour ne citer que quelques interventions : en août 2016, la coordinatrice participe au programme *Era verde* de la chaîne de télévision de l'Université du Costa Rica ; le 13 octobre 2016 le CCE intervient à la Radio, *Radio Gigante*.

Municipalité, réunion avec le conseil Municipal qui nous a donné rendez-vous le 3 novembre. On l'avait sollicitée depuis juin, et ils ne nous ont prêté attention qu'après l'inondation. Donc l'inondation : certes elle a été très douloureuse pour mes voisins, mais ç'a été la seule façon d'être entendus »[1]. Dans leur intervention au Conseil Municipal en novembre 2015, les représentants du CCE exposent alors leur parcours d'enquête en soulignant les multiples échanges tenus avec les gestionnaires locaux. Elles estiment ainsi avoir épuisé toutes les voies pour se faire entendre, hormis la voie légale, qu'elles considèrent pourtant absurde. L'extrait suivant illustre cette position, sous forme de questions rhétoriques, en tournant en dérision le besoin d'un recours juridique, alors qu'elles demandent uniquement à la Municipalité d'assurer ses fonctions organiques :

> Donc nous, comme citoyens, voilà la pétition que nous faisons, […]. Plusieurs fonctionnaires nous ont dit « faites un recours constitutionnel », « appelez les médias », mais alors quoi ? ça veut dire que l'on ne peut pas résoudre les choses si ce n'est pas en forçant les institutions, la Municipalité, pour qu'elle remplisse son devoir ? Pourquoi faut-il que l'on fasse recours aux tribunaux ? à la CourConstitutionnelle, pour que les choses avancent dans la Municipalité en faveur des citoyens ? C'est ça notre question.
>
> *Coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, procès-verbal du conseil municipal, séance 0288, 03 novembre 2015.*

Ainsi, l'inondation du 27 octobre 2015 reconfigure la relation entre le CCE et le gouvernement local. Cette crise intervient après plusieurs échanges concernant le risque à *Barrio Luján* et permet ainsi de légitimer un savoir profane construit sur une enquête face à des pratiques gestionnaires qui semblent défaillantes. La crise est utilisée par les acteurs comme une opportunité pour modifier les rapports de force (Cartier *et al*., 2009). Elle est dès lors mobilisée par le CCE pour faire entendre ses préoccupations sur le risque d'inondation, même si les causes identifiées par l'enquête riveraine n'ont pas été totalement validées, comme c'est le cas du collecteur. Au final, la crue de fin 2015 a permis d'asseoir un discours citoyen critique sur la gestion municipale.

B. Limites du SNGR, rumeurs et développement immobilier

L'analyse du système d'acteurs impliqués dans la gestion du territoire avant, pendant et après la crise du 27 octobre 2015 à *Barrio Luján* a permis de montrer une évolution du rapport entre le CCE et la Mairie, d'une relation de collaboration vers une relation de méfiance concernant la gestion du risque. Ensuite, l'étude du *Système National de Gestion du Risque* (SNGR) permet de voir comment les mesures de gestion de crise n'ont pas seulement échoué à protéger les intérêts des habitants ; elles sont utilisées par les acteurs de la promotion immobilière pour avancer leurs intérêts dans le territoire.

1. Les limites du SNGR

Les dommages générés par l'inondation du 27 octobre 2017 éclairent les membres du CCE sur le caractère limité et lacunaire des compensations publiques proposées par le *Système National de Gestion du risque* face à un évènement de cette ampleur. Pour les habitants, les fondements du SNGR expliquent ces lacunes, entrent en contradiction avec l'objectif de réduction du risque, et ne font qu'accentuer la dégradation et dépréciation de leurs biens immobiliers.

[1] Coordinatrice du CCE de *Barrio Luján,* forum sur les inondations de l'*Ocloro*, Université du Costa Rica, carnet de bord, 13 novembre 2015.

A titre de rappel, les compensations publiques dont peuvent bénéficier les sinistrés dans le cadre du *Système National de Gestion du Risque* sont censées répondre à l'urgence du moment. Il s'agit de vivres, de matelas et, lorsque les dégradations sont très importantes, les dédommagements peuvent aller jusqu'à l'achat d'appareils électroménagers et à l'attribution d'une aide locative de trois mois. En aucun cas, ces indemnisations ne doivent être utilisées pour acheter des matériaux de construction ou faire des réparations dans les logements, puisque l'objectif du SNGR est de ne pas servir d'appui pour reproduire ou pour pérenniser la situation d'exposition d'avant la crise. Ainsi, les dédommagements publics proposées à la suite de la crue d'octobre 2015 ont été perçus comme dérisoires face à l'ampleur des dégâts, voire comme un moyen d'accentuer la précarité d'habitants qui ont déjà été déstabilisés par une inondation. Dans sa présentation au forum *Ocloro* de l'Université du Costa Rica, la coordinatrice du CCE indique :

> Bien, quelles sont les actions postérieures prises par les institutions [*à la suite de l'inondation du 27 octobre 2015*] ? […] La *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence* est venue conjointement avec le *Comité Municipal* pour donner des provisions alimentaires et laisser des matelas. Moi, je les appelle « les ingrats matelas en mousse »[1] parce qu'il s'agit d'une mousse de cette épaisseur [*elle montre avec sa main une hauteur de moins de dix centimètres*] qui n'est pas très grande. Donc je me suis dit [*en les voyant*] : « Quelles mousses ingrates ! Elles envoient bien le message que tu ne vaux rien ! » […] L'*Institut des Aqueducs et des Egouts* a procédé à l'examen des dommages sur les tuyauteries, le ministère de la Santé a envoyé les notifications de fermeture des maisons impactées à moins qu'elles ne soient réparées, mais la Municipalité ne donne pas de permis de réparations dans le cas des maisons proches de la rivière. […] Alors quoi ? Et bien il y a un vide concernant les réparations des logements impactés pour inondation dans toute cette chaîne [*institutionnelle*] de la gestion de la crise. […] chacune des institutions publiques entre en jeu, mais tant pis : l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale* donne uniquement des dédommagements économiques pour l'achat d'appareils électroménagers, des vêtements ou des aliments. Pas pour réparer les maisons [*impactées*].
>
> *Coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, forum sur les inondations de l'Ocloro, Université du Costa Rica, carnet de bord, 13 novembre 2015.*

Cette intervention met en avant non seulement le caractère limité des dédommagements qui, dans les propos de la coordinatrice, accentueraient le malheur des sinistrés. Elle souligne également les injonctions contradictoires provenant des institutions publiques censées pourtant travailler ensemble dans un seul *Système National de gestion du risque*, incohérences qui mettent les habitants affectés dans l'incapacité d'agir. Enfin, elle critique les limitations du SNGR pour financer des réparations alors que des maisons ont été fortement endommagées. Le discours de la coordinatrice s'en prend ainsi aux fondements du SNGR. À ses yeux, la logique des institutions publiques présuppose qu'un logement affecté par un événement est localisé dans un *territoire à risque,* et par conséquent les dédommagements ne doivent pas être détournés pour renforcer des situations considérées, dans leurs fondements, comme structurellement dangereuses. Pour le CCE, cette logique ne fait qu'accroître la précarité des sinistrés laissés à eux-mêmes, alors que les facteurs qui concourent aux inondations de *Barrio Luján* sont nombreux et qu'ils ne relèvent pas uniquement de l'action des riverains.

2. La confirmation des intérêts immobiliers dans le quartier

Indépendamment de la façon dont les restrictions urbanistiques circulent dans les discours des résidents, il est important de souligner l'idée défendue par ces derniers – et dans lequel s'inscrivent les mesures du SNGR – d'un contexte immobilier qui joue en leur défaveur. Certes, les aides étatiques

[1] En espagnol : "*colchonetas de poco amor*".

de la part de l'*Institut Mixte de l'Aide Sociale* ne peuvent pas être utilisées pour investir dans le bâti ; mais indépendamment de ces aides, je n'ai pas eu de confirmation des restrictions municipales liées à la proximité de la rivière, tel qu'évoquées par la coordinatrice. Dans les règlements d'usage du sol, je n'ai en effet pas trouvé d'interdiction spécifique concernant les travaux de réparation de logements pour cause de risque d'inondation[1]. En revanche, de nombreuses maisons impactées par l'inondation d'octobre 2015 ont vu effectivement leur statut changer dans la réforme du *Plan régulateur des usages du sol* de 2014[2], par rapport à 2005. Alors qu'elles relevaient des « zones résidentielles » dans le plan précédent, elles font désormais partie des « zones mixtes », qui imposent effectivement des conditions plus strictes pour les opérations de construction et de réparation du bâti. À titre d'exemple, la taille minimale de la façade en mètre linéaire (largeur de la façade du terrain) passe de six mètres à dix mètres pour toute opération de construction, alors que la plupart des parcelles des lotissements impactés à *Barrio Luján* sont plus petites.

Dans le cadre du travail de terrain j'ai rencontré ainsi plusieurs riverains de l'*Ocloro* qui avaient, ou avaient eu quelques années auparavant, des difficultés pour réaliser des travaux de construction dans leur logement. Celles-ci sont liées à l'écart entre les caractéristiques des propriétés immobilières et des nouvelles réglementations en urbanisme :

> Donc qu'est-ce qui se passe ? Que nous, on veut construire ici, mais la Municipalité nous dit que non, qu'ils ne nous donnent pas les permis, alors que j'ai les sous ! Parce qu'à ce moment-là, pendant ces années [*cinq ans auparavant*], le plan régulateur des usages du sol commence à être rediscuté. Comme la maison elle a quatre mètres [*en mètre linéaire de façade*], elle fait vingt-cinq sur quatre, pas vrai ? […] Si je veux réparer cette maison, je me suis renseignée, la Municipalité me donne les permis pour la réparer –j'ai dû pratiquement mobiliser une amitié pour cette histoire de permis, pour avoir le droit de réparer – mais ils ne me laissent pas construire à cause du plan régulateur.
>
> *Tania, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, octobre 2016.*

Ce discours recoupe celui de ces résidentes avec lesquelles j'ai pu échanger en entretien collectif. Elles soulignent les difficultés pour avoir les permis de construire alors que leurs biens perdent de la valeur immobilière avec le problème des inondations :

> Alejandra : Regarde, elle, qui ne peut pas construire alors qu'elle a un terrain nu.
>
> Rocío : Je pense que si je construis en hauteur je pourrais. De fait, si je construis, ça doit être en hauteur. En hauteur je pense qu'ils vont dire oui, et dix mètres plus loin que la rivière [*par respect de la zone de protection*] […]
>
> Alejandra : Truc de fou. Moi, j'ai eu des insomnies pendant des jours, la fois de l'événement terrifiant, en octobre [*le 27 octobre 2015*], moi j'ai eu des crises de nerfs, parce que je me demandais : « si ça se trouve je vais rentrer et il y aura rien, ou tout sera plein de boue »[3]. Ou ce qui m'a fait le plus mal ça a été que ma propriété perde de la valeur […] c'est le plus douloureux. Se rendre compte que l'on ne possède et que l'on ne vaut rien.
>
> *Alejandra et Rocío, habitantes de* Barrio Luján*, entretien collectif, août 2016.*

Les différentes citations illustrent la façon dont les nouvelles restrictions en urbanisme pèsent sur les résidents de *Barrio Luján*, alors que le quartier est inondé et que le SNGR ne prend pas en compte les dégâts générés sur les logements. D'un côté, la priorité des institutions publiques est de limiter la

[1] En effet, les demandes de permis de travaux de réparation sont moins strictes que celles de permis de construction. Ces dernières supposent une modification importante de la structure de la maison. *La Gaceta*, Journal Officiel, 3 août 2005, « *Plan directeur urbain des usages du sol de San José* ».

[2] *La Gaceta*, Journal Officiel 11 février 2014, « Plan directeur urbain des usages du sol de San José ».

[3] Cette résidente était absente de son logement au moment de la crue. Son logement n'est finalement pas impacté.

reproduction de la situation de risque et, d'un autre, la mise en application du cadre réglementaire, en urbanisme et en gestion du risque à l'échelle municipale, accentue la dégradation des logements impactés, et ce faisant la perte de leur valeur immobilière. Ces éléments, contradictoires aux yeux des habitants, sont d'autant plus mal perçus qu'ils découvrent qu'un grand projet immobilier est en voie de réalisation par l'entreprise *Kirebe*[1] dans le quartier. Trois tours d'appartements, soit mille deux-cents habitations,[2] sont en effet prévues dans l'ancien terrain de l'entreprise *Dos Pinos*. Ainsi l'inondation permet de dénoncer le résultat pervers des dynamiques réglementaires et immobilières dans le quartier, soit le départ des résidents installés de longue date à *Barrio Luján* :

> Donc moi je considère, c'est mon analyse sylvestre, que c'est une façon de faire que les gens qui ont leur logement [*à Barrio Luján*] depuis très longtemps et qui sont maintenant impactés par la rivière, de les encourager à quitter leur logement, qu'ils dégagent de là où ils sont.
>
> *Coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, forum Ocloro à l'Université du Costa Rica, carnet de bord, 13 novembre 2015.*

Ainsi, ce qui semble être des réponses contradictoires et limitées de la part des institutions publiques dans la gestion de la crise prend sens dans un nouveau contexte immobilier. L'analyse croisée des entretiens avec les *Lujanenses* et des interventions publiques de la coordinatrice montrent que l'inondation du 27 octobre 2015 constitue un point de rupture pour le CCE. À l'issue de ce débordement, le savoir profane produit par son enquête se trouve légitimé et plébiscité par l'ensemble des résidents du quartier. Les défaillances du gouvernement local et du *Système National de Gestion du Risque* sont, quant à elles, publiquement dénoncées. L'événement permet de faire émerger un récit citoyen sur le risque d'inondation, dans lequel les institutions publiques, dont la Mairie, sont blâmées pour leur négligence et leur incohérence. Ces acteurs publics, incarnés par leurs procédures et leurs réglementations, sont vus comme incapables de défendre les intérêts des habitants installés de longue date dans le territoire de la commune. La crise fait basculer ainsi la relation entre *comité de quartier* et gestionnaires, qui passe de *l'alliance* à la *méfiance.* Enfin, l'inondation permet de confirmer la fonction mobilisatrice du CCE qui parvient à structurer un discours collectif sur le risque d'inondation à *Barrio Luján*, faisant émerger une continuité entre des éléments en apparence lointains : « *…c'est l'essentiel du travail militant que de produire par soi-même ce type de travail d'extraction, de rassemblement entre des faits, qui n'étaient pas à proprement parler cachés, mais seulement indistincts ou indisponibles comme tels* » (Lemieux, 2008, p. 137). D'un autre côté, le *comité* devient porte-parole de la problématique dans les espaces médiatiques et institutionnels.

Ce regard critique ne se dissipe pas à la suite de l'annonce d'un plan d'action de la part du gouvernement local. Les riverains se montrent vigilants quant aux actions concrètes à mettre en œuvre avant l'arrivée de la saison des pluies 2016[3].

II. Des nouveaux interlocuteurs face aux recadrages municipaux

Bien qu'à l'issue de l'inondation du 27 octobre 2015 plusieurs actions municipales soient annoncées, le CCE reste méfiant. Il multiplie ainsi les sollicitations, tant auprès de la Municipalité qu'auprès des différentes institutions centrales, pour que les promesses annoncées se concrétisent. Cette stratégie était déjà mise en œuvre par le CCE pour mener son enquête sur les inondations avant octobre 2015

[1] Chapitre 6. I. B. 3.
[2] Projet Tri-o, [en ligne] URL: http://www.kirebe.com/trio [consulté le 5 octobre 2017].
[3] Laquelle commence au mois de mai.

mais, après la catastrophe, le ton et les destinataires des courriers changent. Les lettres adressées ne sont plus de demandes d'informations, elles deviennent des plaintes et font pression pour que des mesures soient réellement exécutées. Je montre ici comment les actions habitantes élargissent les champs des possibles dans les mesures de réduction du risque, et ce malgré la volonté des autorités locales de les restreindre.

A. Pressions habitantes face aux gestionnaires de la crise

Suite à l'inondation du 27 octobre 2015, la Municipalité annonce, dans la presse et dans ses échanges avec les sinistrés, plusieurs actions en partenariat avec d'autres mairies et institutions centrales afin de réduire les débordements de l'*Ocloro*. Ces propositions concernent des interventions sur le lit de la rivière afin d'augmenter sa capacité de drainage. Aux yeux des habitants, ces mesures visent principalement l'atténuation des inondations à court terme, ce qui semble nécessaire mais non suffisant pour résoudre le problème. Ainsi, le CCE multiplie les courriers écrits auprès des institutions publiques, non seulement pour accélérer ces travaux, mais aussi pour élargir le domaine d'intervention en alertant sur les projets immobiliers en cours. L'analyse de ces courriers et les échanges entre résidents et gestionnaires font apparaitre deux visions opposées du rôle des habitants dans la gestion du risque.

1. Plans d'action municipaux : de la continuité des pratiques

Dès le mois de novembre 2015, dans un contexte de renforcement de la mobilisation habitante, la municipalité de San José entreprend plusieurs actions, en partenariat avec des institutions centrales et d'autres mairies du territoire métropolitain[1]. Un *Plan de d'atténuation du risque* est présenté en mars 2016[2].

Or, les mesures prévues par ce *Plan*[3] s'inscrivent dans les pratiques d'aménagement anciennes qui se sont traduites par la modification du lit de la rivière et son débordement, à savoir le renforcement des ponts, les actions de canalisation et de recouvrement. Pourtant ces pratiques sont aujourd'hui très critiquées par les professionnels en hydrologie, dont les agents municipaux. Ainsi, dans le cadre du *forum Ocloro* à l'Université de Costa Rica en novembre 2015, le responsable de la Municipalité a présenté une première version de ces interventions. Son discours développe une logique selon laquelle, malgré le constat d'une politique d'aménagement longtemps défectueuse, il est difficile dans le contexte métropolitain et bureaucratique actuel de penser autrement les solutions d'atténuation. Le risque imminent, dans un contexte administrativement et territorialement complexe, est ici mobilisé pour justifier le maintien des pratiques anciennes :

> Je connais parfaitement et je partage que dans certains cas, par l'intervention de l'État, la Municipalité parfois, et par des interventions privées la rivière ait été déviée. […] ça s'est fait, enfin, il y a 20 ou 30

[1] Une commission inter-communale entre San José et *Montes de Oca* est créée afin de penser à une solution sur l'ensemble du bassin. La *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* réalise un diagnostic de l'état de la rivière et formule des recommandations en décembre 2015 (Madrigal Mora, 2015). En janvier 2016, le *bureau municipal de Gestion du risque* organise une réunion avec les différents acteurs concernés : le CCE, le groupe *Kirebe* et l'entreprise *Dos Pinos*. Enfin, un ingénieur de la Municipalité adresse des recommandations sur la gestion de la forêt de la *Dos Pinos*.

[2] *Plan integral de medidas de mitigación para reducir las inundaciones urbanas*, *microcuenca del rio Ocloro 2016 (MSJ),* archives du CCE de *Barrio Luján*.

[3] Ce plan d'atténuation est censé s'articuler à un *Plan de dragage et de maintenance des rivières Ocloro et Maria Aguilar,* lequel est validé par la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence* (courrier de la CNE à la Municipalité de San José du 9 mars 2016, office IAR-OF-0078-2016, archives du CCE de *Barrio Luján*).

> ans, j'ai pas les connaissances exactes. Mais dans d'autres cas, et nous avons aussi une recherche sérieuse, les gens construisent ou ne respectent pas la zone de protection. Et c'est triste parce que c'est une culture générale. […] Heureusement aujourd'hui, la vision est toute autre. […] C'est mal vu de faire des propositions pour dévier des lits naturels, de recouvrir des rivières […] Nous, nous avons travaillé avec des propositions très petites, conforme au budget, mais [*c'est que*] de traiter de manière intégrée le bassin ne coûte pas peu de sous, et il faut constituer une commission. […] Il y a des propositions pour arriver et sonner chez toutes les personnes qui sont en train d'envahir le lit de domaine public et leur dire « Vous devez vous décaler ». Ça, c'est très difficile à mettre en œuvre, ça touche des intérêts beaucoup trop importants […] [*bref*]Je voudrais expliquer un peu les propositions qui sont prévues […] Nous proposons d'améliorer aussi quelques-unes des structures qui sont endommagées, parce que bon elles ont été faites à une époque, maintenant on les remet en cause, mais de les changer ou de les éliminer, surtout avec la quantité d'eau qui est en train de tomber en ce moment, et malheureusement avec tous les déchets qui sont transportés […] et bien il faut les garder, mais dans des meilleures conditions.
>
> *Responsable de la section de* Construction et maintenance du réseau pluvial *de la municipalité de San Jose, forum sur les inondations de* l'Ocloro*, Université du Costa Rica, carnet de bord, 13 novembre 2015.*

Dans le discours des gestionnaires, la responsabilité du risque d'inondation repose donc sur tous les acteurs, y compris les habitants. D'un côté, cette posture permet de réhabiliter le gouvernement local en réduisant sa responsabilité dans la crise. D'un autre côté, elle permet de justifier le caractère limité des réponses formulées. Ainsi, bien que conscient des défauts des infrastructures qui ont transformé la rivière dans le passé, le représentant municipal souligne l'impossibilité de penser d'autres types de solutions. « *Les actions humaines vont parfois s'inscrire dans le cadre urbain qui deviendra alors l'empreinte, la trace matérielle des actions.* […] *Mais cette stabilisation peut se figer en durcissement. Le poids des normes du passé rend progressivement toute formulation nouvelle difficile* » (Lolive, 2010a, p. 293). Comme démontré par d'autres études sur la gestion des inondations urbaines, les aménagements passés, la vision « technoscientifique » axée sur l'aléa et sur le renforcement des infrastructures, semblent en effet baliser l'action présente (Hubert *et al*., 2010). Or, si les habitants valident l'ensemble de ces mesures, ils insistent parallèlement sur le besoin d'élargir le champ des possibles.

2. Des nouvelles compétences pour mieux dénoncer

Si des *plans de réduction* sont en discussion depuis la fin 2015, le CCE, marqué par l'inondation d'octobre, se montre méfiant quant aux promesses de la Municipalité. Dès lors, tout en faisant pression pour que ces plans soient mis en œuvre, il insiste pour que d'autres actions soient prises en compte, notamment au niveau des documents d'urbanisme. L'enquête menée par les riverains[1] leur a en effet révélé que d'autres tours d'appartements étaient en cours de réalisation dans le bassin versant de l'*Ocloro*. Leur crainte est que ces projets immobiliers soient édifiés en reproduisant les erreurs du passé[2]. On assiste ainsi à une montée en compétence du CCE en matière d'aménagement à travers l'élaboration d'un discours critique plus construit contre le gouvernement local.

Parallèlement aux pressions faites sur les instances publiques pour la réalisation des travaux de réduction du risque, les membres du CCE rappellent en effet que d'autres tours d'appartements, au-delà du projet mené par *Kirebe* à *Barrio Luján*, sont en cours de construction dans le bassin de l'*Ocloro*. Ces projets immobiliers déverseraient leurs eaux pluviales en amont du quartier : « *Donc c'est là que*

[1] Chapitre 6 I. B. 3

[2] Pour illustrer les différentes modifications de la rivière voir chapitre 4.

*nous avons commencé à nous demander, mais qu'est-ce qui se passe avec le plan régulateur [*de l'usage des sols*] ? Et que se passe-t-il avec le plan Repeuplons San José ?* ». [1]

Le lien entre risque et développement immobilier les pousse à alerter de manière plus virulente le gouvernement local sur le ruissellement produit par ces constructions. Ainsi, l'allocution du CCE au Conseil Municipal de novembre 2015 a été accompagnée d'un courrier soulignant l'urgence à ne plus autoriser la construction de projets immobiliers d'envergure tant que des mesures de réduction du risque ne sont pas prises[2]. Puis, en février 2016, le *comité de quartier* adresse un nouveau courrier à la Mairie, mais cette fois au *Responsable du département d'aménagement*, nouvel interlocuteur dans leur démarche, afin de lui demander de repenser les conditions de délivrance des permis de construire dans le cas de grands projets immobiliers sur le bassin de la rivière. Les compétences du *comité de quartier* sont ainsi élargies au-delà du domaine de la gestion de la crise pour formuler des réflexions en planification et aménagement :

> Les facteurs sont nombreux et l'un d'entre eux c'est le boom immobilier qui est en train de bondir, nous savons que dans le Plan régulateur l'on est en train de favoriser la construction en vertical, avec des avantages fiscaux. Les eaux pluviales et certaines usées sont déversées sans réduire leur quantité ni leur vitesse. La rivière *Ocloro* est épuisée. Sa capacité pour recevoir plus d'eaux a été dépassée. […] Nous connaissons son comportement puisque nous avons plus de deux décennies de cohabitation avec elle. […] Il est clair qu'il n'existe pas une vision intégrale [*de la gestion des eaux*] dans les critères émis pour donner les permis. […] Par cette lettre nous souhaiterions vous demander un rendez-vous […] Nous savons qu'il n'y a pas d'étude sur la rivière *Ocloro* qui examine sa capacité, ni son débit. […] Il est par conséquent irresponsable de continuer à accorder des permis pour de nouvelles constructions avant qu'une telle étude ne soit réalisée.
>
> *Courrier du CCE de* Barrio Luján *au département de Planification de la municipalité de San José le 3 février 2016, folio 000198, dossier 595-O, archives de la DA.*

La stratégie du CCE est double. Il s'agit de faire pression pour que les mesures d'atténuation soient exécutées afin de réduire l'impact des inondations sur les logements existants. Mais également de dénoncer une réglementation qui, à leurs yeux, ne semble s'appliquer qu'au bénéfice des entreprises privées :

> Si rien ne se passe [*les travaux de réduction du risque*], ils vont déclarer les maisons inhabitables, des maisons qu'ils ont besoin de déclarer inhabitables. C'est ça le plus simple. Donc, ici, ils [*la Municipalité*] refusent de donner des permis pour faire des réparations à toutes les maisons, même pour faire des travaux sur les toits, ou pour améliorer les murs, rien. Donc d'accord, il faut qu'on parte de là, ou mes voisins plutôt, c'est pas vraiment mon cas... Mais alors pourquoi vont-ils donner des permis à *Kirebe* pour construire trois tours d'appartements de l'autre côté [*de la rivière*] ? Moi, je l'ai mis dans un courrier « ce qui est bon pour le jar, est bon pour l'oie »[3]. Mais rien ne marche, donc bon, c'est un comité qui s'est avéré un peu gênant pour la Municipalité, parce qu'il est un peu contestataire.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

La relation entre le risque et les intérêts immobiliers actuels est ainsi interprétée au regard des évènements passés, lorsque l'entreprise *Dos Pinos* a déplacé le lit de la rivière *Ocloro*. Progressivement, cette relation relève, aux yeux des habitants, moins d'une négligence que d'une

[1] Coordinatrice du CCE de *Barrio Luján,* mai 2016.
[2] Courrier du CCE de *Barrio Luján* à la municipalité de San José, 15 décembre 2015, Folio 000195, dossier 595-O, archives de la DA.
[3] Expression idiomatique qui veut dire « ce qui est bon pour l'un et bon pour l'autre ». En espagnol : "*lo que es bueno para el ganso, es bueno para la gansa*".

complicité de longue date entre le gouvernement local et les intérêts privés au détriment des habitants de *Barrio Luján* :

> Donc, qu'est-ce que nous découvrons ? Qu'il y a un crime environnemental, et que c'est nous les victimes et qu'en plus, ne rien faire implique que la rivière va nous user et que l'on finisse par partir, à l'usure. C'est ça notre conclusion […] Ecoute l'assistante de l'ingénieur en hydrologie de la Municipalité me dit « mais c'est que vous vous êtes mis dans le terrain de la rivière » et moi [*sur un ton effrayé*] « Mince ! On s'est mis dans le terrain de la rivière ! », jusqu'à ce que j'ai dit « non » et j'ai commencé à dire « non, madame ! Regardez ça, ça, et ça ». Donc lorsque l'entreprise immobilière nous dit [*restituant la conversation avec le représentant de* Kirebe] « c'est que vous êtes mis dans la zone [*de protection*] de l'autre côté de la rivière » « Non, je ne vous permets pas de faire ces affirmations » et je lui montre les documents « regardez ça c'était le lit de la rivière » [*elle imite la réaction de son interlocuteur*] « oui, mais ça n'existe plus ça » et j'sais plus quoi d'autre… Moi, je lui ai dit, à l'ingénieur de la municipalité « Mais vous, vous défendez qui ? le secteur privé ou les citoyens ? »
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Progressivement, un glissement s'opère dans le récit des habitants. Ils remettent en cause un discours leur déléguant toute la responsabilité du risque pour adopter une attitude dénonciatrice, en se posant comme victimes. Dans ce déplacement, la Municipalité est considérée comme co-responsable des événements d'inondation dans la mesure où la *Dos Pinos* a réalisé les modifications du lit de la rivière avec son accord tacite. La négligence municipale se trouve mise en débat, et permet de s'opposer à un discours présentant les résidents comme insouciants face au risque.

La dénonciation d'une municipalité complice des intérêts privés devient encore plus virulente dans un contexte de rumeurs de possibles expropriations de logements dans le cadre des travaux d'amélioration de l'écoulement de l'*Ocloro*. Lors du travail de terrain, ces rumeurs sont rapportées par les récits des habitants, lorsqu'ils restituent les échanges informels avec les gestionnaires et les techniciens. Cependant, je n'ai pas pu corroborer ces informations dans les documents consultés. Si, dans les plans de construction des différents rapports hydrologiques menés, des travaux sont prévus à proximité de ces maisons[1], voire dans leur partie souterraine, l'idée d'une expropriation n'est jamais formulée comme telle. Au final, ce qui apparaît important dans ces rumeurs, c'est moins leur véracité que la façon dont elles consolident un récit citoyen. Et ceci d'autant plus qu'elles prennent sens dans un contexte de pression immobilière. Plusieurs des riverains reçoivent en effet des propositions d'achat de leur logement par un promoteur, ce qui les pousse à déposer des plaintes auprès de la Municipalité à ce sujet[2].

Ainsi, un récit habitant liant le risque d'inondation au développement urbain favorisé par le gouvernement local se renforce. Tout en dénonçant, ce discours du CCE met en avant le besoin de mettre en application des actions de réduction du risque à court terme. Mais il propose également de les inscrire durablement dans les pratiques d'aménagement de la commune. Le courrier envoyé au département de planification illustre en ce sens un premier élargissement du champ d'action du *comité de quartier*, qui s'accentue lorsque les résidents de *Barrio Luján* constatent le manque d'avancement des mesures structurelles promises.

[1] Suite aux pressions des habitants qui déposent un recours constitutionnel contre le gouvernement local, la Municipalité de San José finance une étude hydrologique entre juillet 2017 et mai 2018. Le rapport final est rendu en mai 2018. Si celui-ci ne parle pas de déplacement, il conseille la réalisation de travaux importants à proximité de plusieurs logements en aval desquels la rivière passe, il indique également que la solution idéale serait de récupérer l'intégralité de la zone de protection, ce qui supposerait de déplacer des logements (DEHC, 2018).

[2] Plainte déposée par une habitante de *Barrio Luján* à la Municipalité contre le promoteur immobilier, archives du CCE, février 2017.

3. Du besoin d'élargir le champ des possibles face à l'inaction municipale

Face au manque de concrétisation des promesses municipales, le *comité de quartier* élargit son champ d'action et multiplie les réclamations auprès des différents départements municipaux et des institutions centrales. Ces sollicitations ont été effectuées avant octobre 2015. Elles vont s'intensifier après les élections municipales de 2016 qui annoncent le retour de l'ancien Maire de San José, en poste durant vingt ans (1991-2013), en mai 2016. Ce dernier ayant abandonné son poste en 2013 afin de devenir candidat, en vain, aux élections présidentielles de 2014. Aux yeux des membres du CCE, son retour change la communication entretenue avec le gouvernement local, qui s'était pourtant améliorée après l'inondation d'octobre 2015. La citation ci-dessous illustre l'importance de la stratégie de diversification des interlocuteurs municipaux dans ce contexte :

> Et alors…- [*sur un ton de nuance*] ça c'est notre préoccupation et notre conjecture à nous - parce que le nouveau maire est arrivé, et finie la commission inter-municipale, plus de possibilité pour négocier avec la *Dos Pinos*, il n'y a plus aucune réponse à nos courriers, personne nous répond ! […] Aujourd'hui nous nous sommes rendues compte qu'il y une autre façon de rentrer à la Municipalité par le biais de la Gestion Municipale, qui est une autre direction, sous la responsabilité du Vice-Maire. Donc on va essayer de rentrer par là.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Elles s'adressent par ailleurs à la *Commission environnementale* du Conseil Municipal[1] où elles sont entendues à plusieurs reprises. Une première fois avant le 27 octobre 2015 puis plusieurs fois durant la réalisation de mon travail de terrain. Enfin, elles suivent de près les discussions du Conseil Municipal, en cherchant les budgets approuvés et les actions censées être lancées :

> J'attends que le procès-verbal du conseil Municipal, lequel doit être publié la semaine prochaine, apparaisse sur la page de la Municipalité, parce que nous, on va lire chaque PV, tout ce qui a un rapport à la rivière et à cette zone, on va rester attentives.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Parallèlement, le CCE s'adresse aux institutions centrales afin de demander un soutien pour accélérer les travaux d'atténuation du risque censés être réalisés au premier semestre 2016. Elles rédigent par exemple en mai 2016 une lettre à la *Commission nationale de gestion des situations d'urgence*, instance qui avait validé l'exécution des travaux :

> Le 10 mars dernier l'ingénieur [municipal] en charge a reçu […] la validation de votre part, en réponse à la demande d'atténuer [*le risque*] tant sur le bassin de la rivière *Ocloro* que sur celui du *Maria Aguilar*, […] situation que vous avez qualifiée de « risque imminent de situation d'urgence » […] À ce jour aucun ouvrage d'atténuation n'a été réalisé. […] Nous vous demandons de nous soutenir afin d'exiger de la section de *Construction et de maintenance du réseau pluvial* et de la direction des Services, que les travaux soient réalisés et dans les plus brefs délais.
>
> *Courrier du CCE de* Barrio Luján *à la CNE le 16 mai 2016, Folio 201, archives de la DA.*

Parmi les institutions étatiques sur lesquelles le *comité* fait pression, l'on trouve également la *direction des Eaux*. Celle-ci entre dans le champ d'intervention des habitantes quand elles apprennent que l'entreprise immobilière *Kirebe* a besoin de son aval pour réaliser des travaux sur la rivière afin d'améliorer sa capacité de drainage, indispensable pour construire deux des trois tours prévues.

[1] Courrier du CCE à la commission Environnementale du 5 novembre 2016, folio 178-182, dossier 595-O, archives de la DA.

Enfin, le comité fait intervenir également le *Défenseur des droits*, dont les résolutions ne sont pourtant pas à caractère obligatoire[1]. La plainte portée souligne le blocage des travaux de réduction et l'absence de réponse de la part du gouvernement local[2] à leurs nouvelles sollicitations d'information concernant le plan de densification *Repeuplons San José*[3]. Dans le récit de la coordinatrice, cette démarche permet d'exercer une pression sur la Municipalité sans faire de recours aux tribunaux *:*

> C'est pour ces raisons, que nous avons présenté [*une plainte*] au *Défenseur des droits*, pour qu'ils nous aident au moins, pas vrai ?... De toute façon, moi je pourrais les obliger, au travers d'un recours constitutionnel, pour qu'ils me donnent l'information... Ma question c'est pourquoi c'est pas aussi simple qu'ils me donnent ce document, mais ça l'est pour celui-là ?
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Cette hésitation à déposer une plainte auprès d'une instance plus contraignante est d'ailleurs très critiquée par un autre groupe de riverains structuré autour d'une habitante de la citadelle *Calderon Munoz*[4]. Cette résidente, très affectée également par l'inondation du 27 octobre, décide, quant à elle, de faire un recours constitutionnel contre la Municipalité dès le mois de juin 2016.

Ces différentes démarches mettent en évidence une stratégie de diversification des interlocuteurs pour faire pression sur la Municipalité. Dans le même temps, les habitants élargissent le champ des possibles dans les mesures de réduction, ils « recadrent »[5] (Benford *et al*., 2012) la gestion du risque à San José en l'associant aux pratiques d'aménagement de la commune. Or, cette remise en cause ne questionne pas les mesures proposées dans le *Plan d'atténuation* de la Municipalité qui permettent, du moins à court terme, de diminuer l'impact des inondations. En d'autres termes, tout en ayant un discours critique sur les politiques d'aménagement, les habitants rejoignent les gestionnaires sur la nécessité de trouver des solutions que l'on peut qualifier de classiques pour réduire le risque (travaux sur le lit de la rivière). Ces interventions s'inscrivent pourtant dans une approche environnementale contestable, car elles entretiennent et renforcent les infrastructures qui modifient le cours d'eau. Dès lors, la critique des pratiques d'aménagement par le CCE relève moins d'un positionnement fondé sur le non-respect de l'environnement, que d'une dénonciation d'un développement territorial se faisant en leur défaveur.

En résumé, la Municipalité annonce plusieurs axes d'action pour réduire le risque d'inondation à la suite du 27 octobre 2015, mais *le comité de quartier* reste méfiant à l'égard du gouvernement local désormais tenu comme responsable de la situation et complice des intérêts privés. Les habitants interpellent les différentes institutions municipales et centrales afin d'accélérer la mise en œuvre des mesures, mais aussi pour élargir le champ des possibles des résolutions aux inondations. Dès lors, deux discours sur le risque s'expriment. L'un, porté par les gestionnaires, s'appuie sur la notion de « risque imminent » et s'inscrit dans les anciennes pratiques d'aménagement. L'autre, porté par les riverains, mobilise également la notion de « risque imminent » pour faire avancer rapidement les travaux d'entretien d'ouvrages, mais va au-delà de la vision stricte des gestionnaires en critiquant les

[1] Le *comité de quartier* va également se rendre à *l'institut National du logement et de l'urbanisme* pour poser des questions sur les procédures pour donner des permis de construire dans des terrains localisés à proximité d'une rivière.
[2] *Desenforia de los Habitantes*, office n°05744-2016-DHR-GA, 9 juin 2016.
[3] En espagnol : "Repoblemos San José".
[4] Quartier localisé au sud du *Barrio Luján*.
[5] La notion de cadrage est utilisée au sens de « cadrage de l'action collective » (Benford et al., 2012), résultat d'un travail de mise en sens opéré par des collectifs. Il s'agit d'un processus dynamique, évolutif et conflictuel car remettant en cause les « cadres » existants.

pratiques d'aménagement de la commune. L'*entreprise de mobilisation* (Fillieule, 2009) portée par le CCE se consolide dans les divers espaces bureaucratico-administratifs, municipaux et étatiques, en réaction aux actions et aux réponses des institutions publiques.

Or, parallèlement à ce processus, la commune, par le biais du *Comité municipal de gestion de crise*, met en place des stratégies de recadrage du *dispositif local* de gestion du risque afin d'affirmer sa fonction principale.

B. Des formations à la gestion de la crise : entre consolidation et recadrage du CCE

La mobilisation du CCE provoque effectivement des réactions de la part de la municipalité de San José, qui tente de recadrer le dispositif local en s'appuyant sur la réglementation et sur des formations. Ces dernières sont dispensées aux *comités de quartier de gestion de crise* afin d'approfondir les thématiques présentées rapidement lors des premiers ateliers d'initiation. Elles ont donc pour objectif d'orienter l'action des *comités* et de les appuyer dans la conception de leur plan de travail annuel. Or, je montre ici que ces formations donnent lieu à des débats entre habitants et gestionnaires concernant notamment leur contenu et le sens de l'implication des populations concernées dans la gestion du risque. La nature de ces débats peut être illustrée à partir de l'observation participante que j'ai réalisée dans l'atelier « Equipes communautaires »[1] dispensée au CCE de *Barrio Luján* en août 2016[2].

1. La « *seule amélioration est le changement* »[3]

Dans le cadre du travail de terrain, j'ai en effet effectué une observation participante au sein de la formation « Equipes communautaires », dispensée par le Comité Municipal au CCE de *Barrio Luján*[4]. L'analyse illustre la volonté du gouvernement local de clarifier les « bonnes pratiques » citoyennes à avoir face au risque imminent.

L'atelier a été sous-traité à la Croix-Rouge à la demande de la municipalité de *San José.* La formation visait à renforcer le CCE lors de la gestion d'une crise en insistant sur une organisation reposant sur des équipes spécifiques selon les tâches à accomplir : par exemple une équipe de gestion d'hébergement d'urgence en cas de catastrophe, une autre responsable de la collecte des données, une qui gère les volontaires, etc. En d'autres termes, il s'agit d'aller plus loin dans l'assignation de rôles en interne afin de mieux organiser la gestion de la crise en cas de la survenue d'un évènement.

L'atelier a duré quatre jours (quatre heures par jour) et a été conduit par trois formateurs différents selon les journées (que je nommerai formateur 1, formateur 2, formateur 3). Je centrerai l'essentiel de l'analyse sur la première et la dernière journée. Dans cette formation, des habitants du quartier non membres du CCE étaient également invités. L'encadré ci-dessous présente la méthodologie et les outils utilisés par les formateurs.

[1] En espagnol : « *Equipos comunitarios* »

[2] Ces journées de formation sont soit désignées « ateliers », soit « formations » par les représentants de la Municipalité et les habitants. L'usage des deux termes, « ateliers » et « formations », indistinctement par les acteurs, montre qu'il s'agit bien de dispositifs qui visent à transmettre des connaissances aux habitants sur la gestion du risque, indépendamment de leur méthodologie participative, suggérée par le mot « atelier ».

[3] Formateur 1, Atelier *Équipes communautaires*, carnet de bord, août 2016.

[4] Je suis alors présentée comme une étudiante travaillant sur la thématique de la gestion du risque dans ce quartier.

Encadré 5. La méthodologie de l'atelier

Dans la méthodologie employée, les formateurs présentent tout d'abord les concepts clés tels que « vulnérabilité », « désastre », « risque », « aléa ». Ils soulignent ensuite l'importance du travail en équipe et introduisent le concept de la « co-responsabilité du risque », introduit par la politique municipale de gestion du risque[1]. Par ailleurs ils transmettent une méthodologie pour élaborer un diagnostic du territoire, étape indispensable pour mettre en place une organisation sociale (avec différentes équipes à responsabilité assignée) pour mieux répondre à la crise. Pour illustrer leur propos ils disposent de présentations *power point*, font utilisation de vidéos animées et effectuent des dynamiques de groupe, notamment lorsqu'il s'agit de rendre compte de l'importance du travail en équipe.

Lors de la première séance de l'atelier, les populations capables de gérer une crise sont tout d'abord définies par le formateur 1 comme celles connaissant leurs faiblesses, leurs capacités et leurs ressources. Il ne s'agit donc pas de populations passives « *qui attendent que l'aide arrive »*[2], elles agissent afin de limiter les dégâts dans un territoire où la menace est latente ou avérée. Afin de mieux expliquer l'idée, la formule suivante a été exposée, dans laquelle *A* est la menace, *V* est la vulnérabilité, *c* équivaut à la capacité, et R correspond au risque :

$$AxV/c = R$$

Formulé ainsi, le risque est inversement proportionnel à la capacité. L'animateur introduit ensuite le concept de *résilience* et son lien avec les *capacités*. L'idée avancée est qu'il existe des menaces sur lesquelles il n'est pas possible d'agir, telles qu'une pluie torrentielle ou des éboulements, alors qu'il est possible d'agir sur la capacité : *« Nous sommes la capacité »*[3]*.* Présentée ainsi, une grande part de la responsabilité est transférée aux habitants dans la mesure où dès lors qu'ils identifient le problème et ce sur quoi il est possible d'agir, la solution va de soi. « *Vous-mêmes,* rappelle le formateur de l'atelier, *en identifiant les vulnérabilités et les ressources, vous identifiez les solutions* »[4].

Selon cette logique, dans le cas précis de *Barrio Luján,* quartier affecté par des inondations, il n'est pas possible d'agir sur la pluie, mais il est possible d'agir sur les capacités de chacun. Pour illustrer l'importance d'avoir une attitude active, le formateur 1 s'appuie sur plusieurs exemples de territoires à risque sur lesquels il a travaillé, et ce malgré le souci permanent de la coordinatrice du CCE de rester dans le contexte de *Barrio Luján*. Le formateur donne en effet l'exemple d'un territoire éloigné, au Sud du pays, pour montrer comment les résidents exposés tirent parfois profit des désastres pour renouveler leur mobilier. Il s'agit de souligner que les sinistrés profitent des aides publiques de manière récurrente et irresponsable sans se donner les moyens de changer leur situation. Plus tard, il évoque l'exemple d'une communauté localisée à la frontière avec le Panamá, où les habitants ont refusé de quitter leurs maisons bien qu'on leur ait proposé une résidence neuve ailleurs. L'idée avancée derrière ces anecdotes est que les populations ont une responsabilité dans la production du risque, du fait notamment de leur posture passive face à celui-ci.

Suite à cet exposé, une riveraine présente dans l'atelier, non membre du CCE de *Barrio Luján*, indique, qu'elle aussi, elle hésiterait certainement à déménager de son foyer dans la mesure où il faut prendre en compte la localisation de la nouvelle résidence. Elle précise, qu'à la place des habitants sinistrés,

[1] Chapitre 5, II. C.
[2] Formateur n°1, Atelier « Equipes communautaires », 17 août 2016.
[3] Formateur n°1, Atelier « Equipes communautaires », 17 août 2016.
[4] Formateur n°1, Atelier « Equipes communautaires », 17 août 2016.

elle penserait aussi aux enfants, à l'école, au travail, avant de prendre la décision de partir. Le formateur lui répond qu'il a eu l'opportunité de travailler pour une entreprise qui appliquait la méthodologie de « *l'amélioration continue* », où tous les jours, les environnements de travail changeaient. Et de conclure : « *la seule amélioration, c'est le changement* ».

Ainsi, selon le formateur 1 de l'atelier la capacité d'action des populations, leur « résilience » réside dans leur aptitude à se protéger et à réduire leur vulnérabilité, mais également à considérer le changement, ici de résidence, comme une solution allant de soi. Le cadre de la résilience proposé par l'atelier introduit donc un impératif d'action qui s'impose aux habitants considérés *a priori* comme passifs face au risque. La notion vise moins à se focaliser sur la question des responsabilités (Revet, 2018, p. 199) qu'à éclairer la marge d'action des communautés exposées pour changer leur situation.

En réaction au contenu de la formation, la coordinatrice du CCE intervient pour préciser aux habitants que le Comité ne gère pas les fonds de compensations des sinistrés, celui-ci relève de l'administration. Elle entend ainsi prendre ses distances avec le discours du Formateur 1 et elle précise la position et la mission du CCE qui, pour elle, est de gérer la particularité du risque de *Barrio Luján* et de l'expliquer aux riverains.

2. Le besoin de consolider la réponse à la crise

Durant la dernière journée, la Formatrice 3 fait la présentation d'une liste des différents ateliers qui pourraient être assurés soit par la Croix-Rouge, soit par d'autres organisations, pour poursuivre le travail futur. Elle indique qu'il est important de connaître cette offre et d'identifier les institutions qui proposent ces formations afin de mieux définir un plan de travail à long terme. Dans cette liste figure par exemple un atelier sur la réalisation d'un « Plan de gestion de crise du quartier »[1], un atelier sur la « Gestion d'hébergement d'urgence »[2], un atelier de « Premiers secours » et un autre sur la « Réalisation d'un recensement au sein du quartier », entre autres. Après cette présentation, la formatrice 3 demande aux participants d'indiquer quel serait à leurs yeux l'ordre d'importance des formations à suivre. L'ensemble des membres du CCE répond que l'atelier de « Réalisation d'un recensement » est prioritaire. Ce dernier suscite un intérêt tout particulier dans la mesure où, de leur point de vue, il permettrait d'améliorer l'enquête qu'ils avaient essayé de monter à partir de leur propre cadastre. Comme nous l'avons déjà évoqué[3], cette première enquête a mis en évidence la modification du lit de la rivière *Ocloro*. Un tel recensement leur permettrait d'identifier le comportement des inondations, de comprendre dans quels cas certains logements sont inondés et d'identifier les personnes susceptibles d'être affectées afin de mieux répondre à une crise.

Cependant, malgré le souhait des membres du CCE de prioriser l'atelier « Réalisation d'un recensement », la formatrice recadre l'échange et indique que l'atelier appelé « Plan de gestion de crise du quartier » est la formation prioritaire à programmer. Ces plans sont en effet une des premières tâches à remplir par les CCE, une fois qu'ils ont été constitués. Ils sont censés identifier les zones à risque du quartier, les zones d'abri et le protocole à suivre par les riverains en cas d'évènement majeur. Il s'agit donc d'un atelier qui se centre sur l'action et l'exécution de protocoles en cas de crise, en d'autres termes sur les « bonnes pratiques », *best practices* (Navez-Bouchanine, 2007). Face à cette attitude de la formatrice, la coordinatrice du CCE, un peu fatiguée, indique : « *Le truc c'est qu'il y a*

[1] En espagnol : "*Plan comunal de emergencia*"
[2] En espagnol : "*Manejo de albergues*".
[3] Chapitre 6. I. B. 3.

l'hypothétique et il y a la réalité ! »[1]. Cette exclamation souligne la dimension unilatérale de la formation, laquelle suggère qu'il y a une *bonne façon* de gérer le risque à l'échelle du quartier et ne laisse *a priori* qu'une très faible marge d'innovation aux habitants, limités au rôle d'exécutants des cadres de la formation.

Ainsi, bien que le but affiché des formations soit de renforcer la connaissance des membres du *comité de quartier* de *Barrio Luján* pour promouvoir leur autonomie ; pour le gouvernement local elles constituent en fait un moyen d'imposer des pratiques, c'est-à-dire de « domestiquer », pour reprendre plusieurs travaux sur la participation (Neveu, 2011 ; Pestre, 2011), l'engagement des habitants dans les dispositifs de gestion de risque. Par les formations, les agents municipaux imposent des façons d'être aux résidents, en accord avec l'objectif des institutions publiques. Dans ce cadre, les habitants ont peu de marge pour sélectionner le contenu des ateliers dont ils peuvent bénéficier. Compte tenu du travail d'enquête mené à *Barrio Luján*, l'imposition des programmes suscite de la méfiance de la part du CCE.

3. Une gestion de crise nécessaire à l'ensemble des acteurs

Cette expérience conduit le CCE à refuser de participer à toute autre formation initiée par la Municipalité. Cette opposition s'exprime alors que le dispositif local élargit ses interlocuteurs (II.A.3). La relation avec le *Comité Municipal* se trouve ainsi réduite uniquement à la gestion de la crise, terrain d'entente des deux acteurs. Les actions menées par le *comité de quartier* contre le développement immobilier de la commune prennent place ailleurs, dans d'autres espaces administratifs.

Ainsi, lorsque je rencontre la coordinatrice du CCE pour un troisième entretien individuel, elle m'indique en effet que le Comité Municipal lui a encore proposé de participer à une nouvelle formation déjà programmée dans l'année. Forte de la première expérience, elle refuse d'y assister :

> Ils [*la Municipalité*] ont émis l'ordre d'achat de cours à la Croix-Rouge depuis plus d'un an, comme l'autre [*qu'on avait fait, qui était*] tout nul. Donc le représentant m'a dit « J'ai l'atelier de gestion des hébergements d'urgence, vous devriez en profitez ». Et moi je lui ai dit : « Si ça va être de la même qualité que celui d'Equipes communautaires, non merci » […] Je lui ai donc dit que non.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, octobre 2017.*

L'expérience de l'Atelier *Equipes communautaires* semble en effet confirmer les intuitions de la coordinatrice. Lors de notre premier entretien, avant la réalisation de toute formation supplémentaire, elle indiquait déjà :

> Maintenant, elle veut nous faire passer l'atelier de la Croix-Rouge… mais moi ce que je sens, c'est qu'elle veut qu'on y avance dans ce sens-ci, et pas dans ce sens-là, et l'autre [*sens*] c'est : les plans structurels, les plans de réduction, les plans de nettoyage, la relation avec la *Dos Pinos*, la relation avec *Kirebe*.... Elle ne veut pas que l'on aille par là. Elle veut que nous, on ait les plans de gestion de crise sans prendre en compte ces choses, c'est-à-dire que l'on se prépare pour l'urgence suivante […] ils veulent que nous soyons un comité qui ait le travail tout fait : « combien de personnes se sont inondées ? » ; « x personnes, voilà le rapport ».
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

La volonté de recentrer le travail du CCE sur la gestion de la crise par la Municipalité conduit progressivement le *comité de quartier* à prendre ses distances par rapport aux référents du *Comité Municipal de gestion de crise*. Il entend dorénavant dialoguer avec ce dernier uniquement en situation

[1] Coordinatrice du CCE de *Barrio Luján*, Atelier *Équipes communautaires*, 27 août 2016

d'urgence, lorsqu'il est nécessaire d'assurer le travail de réponse à la crise : « *Moi ce que je fais c'est prendre un peu distance d'eux, et quand il y a une autre crise, je lui envoie des photos, je lui dis « tout va bien, tu veux que je fasse quoi, tu me dis »*[1]. En d'autres termes, la relation au *Comité Municipal*, censé être pourtant le principal interlocuteur et accompagnateur du CCE selon le *Système National de gestion du risque*, se réduit progressivement à la crise, sans que cela implique la cessation de toute autre activité de mobilisation. Le CCE poursuit son enquête et ses sollicitations auprès d'autres institutions (II.A.3).

Pourtant, alors qu'il décline l'offre de la Municipalité, le *comité de quartier* accepte de participer à une formation organisée par un étudiant en stage, laquelle s'inscrit dans la logique de la gestion de l'urgence :

> Les gens là de l'université Nationale, jeudi prochain, vont dispenser un atelier, qui va servir à l'un des étudiants, pour sa pratique professionnelle en géographie. Donc ça va être un atelier pour montrer aux gens du quartier comment faire le plan d'évacuation de leur foyer. Donc c'est quelque chose qui complète ce qu'on fait. Donc ils vont payer la restauration, vont faire la publicité, et ils vont se charger d'appeler les habitants. […] En réalité l'atelier c'est comment construire une carte, en sachant par où vient la rivière et ce que chacun doit faire en cas de crise. Bon, peut-être qu'il y a des gens qui sont plus visuels et ça va leur servir. Le bonus qu'il lui ajoute c'est qu'il va se charger que chaque habitant reparte avec un plan d'évacuation qu'il propose dans le cadre de son travail.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, octobre 2017.*

C'est donc moins l'idée d'une formation à la gestion de la crise, que le rôle ambivalent de la Municipalité dans les activités d'encadrement qui est remis en cause. Dans ce cas, le *comité de quartier* est intéressé par le côté immédiatement pratique de l'atelier pour les foyers exposés. Cette formation permet de les sensibiliser davantage au risque sans remettre en cause l'*entreprise de mobilisation* du CCE.

En conséquence, si les deux acteurs, le gouvernement local et le *comité de quartier*, se rejoignent dans la gestion de la situation d'urgence, les tensions demeurent lorsqu'il s'agit de définir le prolongement du travail du CCE. Pour les habitants, la gestion de la crise permet de limiter la dégradation de leurs biens et de compenser les pertes encourues. Pour les gestionnaires municipaux, elle permet de déléguer une part de leur travail durant la crise et de faciliter sa prise en charge[2]. Mais la volonté municipale d'imposer des « bonnes pratiques » dans le seul domaine de la gestion de la crise exprime une volonté de restreindre l'implication des populations. C'est le rôle de l'habitant dans une politique publique de gestion du risque qui est en débat.

4. Les interprétations du règlement des CCE : entre instabilité et stabilisation

Les entretiens réalisés auprès de représentants institutionnels, centraux et municipaux, ont permis de mettre en évidence le caractère flou du rôle des habitants dans le *Système National de Gestion du risque*[3]. Cette instabilité perdure lorsqu'il s'agit d'évoquer le cas de *Barrio Luján* en prenant appui sur le règlement des *comités*. Pourtant, c'est le même instrument qui est utilisé par les deux acteurs. Mais chacun l'investit et l'interprète selon ses intérêts.

[1] Coordinatrice du CCE de *Barrio Luján,* octobre 2017.
[2] Par ailleurs, pour le gouvernement local ce travail avec les riverains permet de valoriser un effort d'implication citoyenne puisque la coordinatrice du CCE, au titre de représentante des comités de quartier de San José, est invitée à participer à de multiples reprises à des activités adressées aux institutions.
[3] Chapitre 5 II. A. 2.

Lorsque j'interroge les différents acteurs institutionnels sur le rôle et la fonction du CCE, j'ai pu constater le caractère instable de leurs réponses. Ce flou chez les fonctionnaires exprime un *écart* de vision lorsque j'oppose leurs discours à celui du *comité de quartier* de *Barrio Luján*. Une interprétation gestionnaire plutôt homogène se démarque alors d'une interprétation habitante. Les deux s'appuient toutefois sur le même document. Ainsi, en entretien individuel, le représentant municipal précise :

> Bon, le fait est qu'il y a un règlement, donc si vous analysez le règlement, et la loi, la conclusion est que : les CCE existent pour la thématique des « préparatifs et la réponse », par loi, par règlement. Ce n'est pas quelque chose que j'aimerais inventer, c'est ça. Donc, ils ont été faits avec cette fonction. Je veux dire, et c'est la même chose pour le *Comité municipal*. La prévention, elle est intrinsèque à chaque institution, point barre. Donc nous, en tant que comité [*municipal*] de gestion de crise, nous n'existons pas pour, enfin, même s'il y a des cas, et nous les analysons, et nous les traitons, mais vraiment, la prévention n'est pas une responsabilité intrinsèque du comité. C'est une instance de coordination, où l'on se réunit, vingt, trente personnes, pour articuler des choses, mais chacun depuis sa compétence. Le comité d'habitants, si vous prenez le règlement, n'est pas une exception.
>
> *Représentant bureau de Gestion du risque de la municipalité de San José, entretien individuel, juillet 2017.*

La référence au règlement de 2009[1] permet à ce représentant de la Municipalité d'exclure le CCE de toute d'action ne relevant pas de la réponse à la crise. Pourtant, tout comme les gestionnaires, les habitants mobilisent également la référence au règlement et son ambiguïté pour légitimer leur travail d'enquête et leurs actions de mobilisation :

> Le règlement est très ambigu. Parce que d'un côté il dit : « vous devez assumer la tâche de faire le plan de gestion de crise, de chercher les risques et les vulnérabilités de votre communauté », et ça on ne savait pas comment le faire, et ce que la personne de la Municipalité nous a donné c'est un atelier de deux ou trois heures et « débrouillez-vous ». Et tout le reste : « identifiez les ressources endogènes du lieu », « répertoriez le nombre de familles qui peuvent être en risque », tout ça, [*il fallait le faire*] avec quoi ? Rien. Donc nous, nous avons inventé nos propres méthodes pour pouvoir comprendre, au moins pour ce qui relève de la rivière […] Moi j'estime tout d'abord, que nous, nous sommes une entité qui a deux fonctions extrêmement importantes : la première est la gestion du risque, et la deuxième la réponse à la crise. C'est les deux choses les plus importantes. La gestion du risque pour éviter que ça se reproduise.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Dans l'entretien, la coordinatrice du CCE fait référence au règlement ainsi qu'aux documents fournis lors des ateliers d'initiation de la Municipalité, dans lesquels figurait une liste de tâches à accomplir[2]. Il est possible de voir que la segmentation entre « réponse à la crise » et « prévention » reste flou pour les habitants qui conceptualisent un seul risque, qui considèrent que dans le travail d'identification des causes des inondations, ils sont dans le devoir de pointer les contradictions territoriales. L'enquête du *comité de quartier* sur la compréhension du risque à *Barrio Luján* et les sollicitations faites à la Mairie se trouvent ainsi fondées.

Ainsi, alors qu'il existe un règlement sur le fonctionnement des CCE, deux définitions distinctes du rôle des *comités de quartier* se confrontent durant mon travail de terrain à *Barrio Luján*. Celle des gestionnaires, qui restreint la mission du *comité* à la gestion de la crise face à un « risque imminent », et celle des habitants qui va au-delà dans la réduction du risque pour remettre en cause des pratiques municipales. L'interprétation des riverains des catégories proposées dans un premier temps par les gestionnaires rend compte d'une réflexion plus large sur la gestion d'un territoire. Les membres du

[1] Réglement 11-09-1 du 24 août 2009.
[2] Document *Plan de emergencia comunal*, archives du CCE.

CCE sont en effet convaincus que leur vulnérabilité se tisse au-delà du territoire où le risque est manifeste, que le *territoire du risque* dépasse *Barrio Luján*.

Au final, la troisième partie du chapitre montre deux stratégies différentes qui se structurent à la suite de l'inondation d'octobre 2015. D'un côté, une stratégie municipale, fondée sur la notion de *risque imminent*, qui recentre la marge d'action du CCE sur l'exclusive gestion de la crise et défend la reproduction des pratiques d'aménagement anciennes. Les habitants sont dans ce sens présentés comme des exécutants : ils ne sont censés intervenir que dans l'objectif d'améliorer la veille à la situation d'urgence. Ils ont, aux yeux des gestionnaires, un rôle strictement administratif et agissent peu dans les prises de décisions. Les frontières entre les catégories proposées par la politique publique sont ainsi employées pour restreindre leur interprétation.

D'un autre côté, la stratégie du *comité de quartier* se caractérise par un pragmatisme dans le court terme puisqu'elle fait pression pour la mise en œuvre du *Plan d'atténuation* municipal. Mais cette stratégie remet en cause également les facteurs du risque liés au développement urbain établit par la commune et intensifie sa mobilisation dans le champ bureaucratico-administratif en dehors de sa relation avec le *Comité Municipal de gestion de crise*. Une reformulation progressive du problème des inondations de l'*Ocloro* est opérée par le CCE, en réaction aux réponses municipales, en-dehors des espaces administratifs de la gestion de la crise. Le *comité de quartier* devient ainsi un espace de sensibilisation et de réinterprétation du risque par les habitants. Dans cette reformulation progressive, le comité questionne les termes du discours gestionnaire, il ne se réfère plus uniquement au périmètre du quartier, mais à l'ensemble du bassin versant de la rivière et adresse des sollicitations dans le champ de l'aménagement et du développement urbain. *L'entreprise de mobilisation* forge en effet sa stratégie au fur-à-mesure des rencontres avec les gestionnaires, des échanges et des informations collectées (Fillieule, Pudal, 2010). Or, si cet élargissement du champ d'action du CCE n'atteint pas dans un premier temps les tribunaux, une judiciarisation finit par se mettre en place autour d'une formulation environnementale affirmée du conflit.

III. Une logique environnementale *vs* une logique aménagiste

Progressivement deux logiques affirmées concernant le risque se confrontent : L'une environnementale, portée par les habitants ; et l'autre, aménagiste, portée par les gestionnaires. Par logique aménagiste, nous entendons une logique qui vise à urbaniser et réaliser des grands équipements, en plaçant l'environnement comme une « *réalité seconde* », sous forme « *d'effets négatifs non intentionnels causés par le projet* » (Lolive, 2010b). La logique environnementale, quant à elle, place l'entité environnementale, la rivière et le risque associé, au cœur du débat. Dans le cas d'étude, ces deux logiques s'opposent autour de la demande des permis d'intervention de l'*Ocloro* déposée par l'entreprise *Kirebe* à la *direction des Eaux* (DA). Cette dernière section portera en premier lieu sur la reformulation du conflit par le CCE, c'est-à-dire le processus par lequel la mobilisation atteint une dimension environnementale en prenant appui sur des élus politiques et sur des recours juridiques. En second lieu elle analysera le processus de reformulation gestionnaire face à ces stratégies.

A. Recours à d'autres instances et transformation du système d'acteurs

Au fur-et-mesure des réponses municipales et des interactions avec les acteurs institutionnels, l'entreprise de mobilisation du CCE prend en effet une couleur environnementale. Cette évolution est moins la traduction d'une sensibilité, que le résultat d'un calcul pragmatique face à l'inertie du gouvernement local. La formulation environnementale du risque permet en effet aux habitants de mieux affirmer leur position territoriale, leur droit à être reconnus comme des résidents à part entière. La mobilisation répond également aux intérêts des acteurs qui portent la revendication (Filleul, 2010). Ainsi, le sentiment d'injustice du CCE provoqué par une réglementation perçue comme inégalitaire, ou par la possible dégradation des logements exposés, le conduit en effet à redéfinir les causes du risque, qui ne relèvent plus uniquement du projet immobilier, mais de la gestion de l'intégralité de la rivière. « *C'est le risque attaché à l'entité environnementale qui fournit l'énergie nécessaire pour que la question environnementale puisse déstabiliser les politiques existantes. En effet le risque est susceptible de mettre en péril la cohérence et le référentiel des aménagements passés comme des projets en cours.* (Lolive 2010 : 384). Cette redéfinition, appuyée par les différents alliés politiques et associatifs, remet complètement en cause le projet des trois tours d'appartement de l'entreprise *Kirebe* et légitime par ailleurs les recours en justice. Pourtant ces deux types de ressources, le politique et le juridique, n'ont pas toujours fait l'objet de consensus entre habitants, divisés sur la stratégie visant à faire pression sur le gouvernement local. Un deuxième groupe plus intransigeant se structure en effet autour d'une résidente de la Citadelle *Calderon Munoz*, quartier localisé au sud de *Barrio Luján*[1].

Pour autant, les deux groupes de riverains ne sont pas totalement clivés, et j'ai pu observer des perméabilités durant mon travail de terrain, lors de la gestion de l'urgence ou dans la circulation des informations. Sans entrer dans le détail de chacun des moments de tensions, il s'agit de présenter ici les grands traits d'opposition, puis des formes de coalition entre les deux collectifs.

1. Recours politique et renforcement d'un récit environnemental collectif

Parallèlement aux multiples sollicitations institutionnelles déjà évoquées, le CCE rencontre également différents élus politiques de l'échelon municipal et national afin de leur faire part du problème des inondations à *Barrio Luján*. Si cette entrée en jeu du facteur politique est prise avec précaution par le *comité de quartier*, elle influence tout de même l'évolution de la mobilisation. Elle permet d'asseoir un discours riverain à coloration environnementale renforcée.

Des échanges s'effectuent avec les élus municipaux et les députés. Ils sont utilisés pour s'assurer de soutiens politiques lors de demandes auprès des assemblées d'élus. Cette démarche stratégique s'effectue pas à pas dans un progressif apprentissage du CCE. Ainsi et par exemple, durant le premier semestre 2016, pour bloquer les nouvelles constructions les membres du comité tentent de trouver des soutiens auprès de députés afin qu'une situation d'urgence pour la rivière *Ocloro* soit déclarée par l'Assemblée Législative :

> Nous sommes allées à l'Assemblée Législative, on a parlé avec les différents partis, on était même prêtes à contacter le parti du Maire, s'il pouvait aider... Mais ils [*les députés*] sont dans un autre monde.

[1] À l'intérieur de ce groupe, il existe deux rassemblements d'habitants selon leur localisation. Le premier s'appelant « Comité de voisins unis » (*Comité de vecinos unidos*) de *Barrio Luján* et le deuxième « Voisins organisés de la Citadelle *Calderon Muñoz* » *(Vecinos organizados Ciudadela Calderon Muñoz)*. Pour les besoins de la rédaction je les rassemble autour d'un seul groupe car dès le début de la constitution de chacun d'entre eux, ils maintiennent une position commune.

> […] Cette député-ci nous a reçu un jour, nous avons parlé avec elle pendant deux heures et demi. [*Sur un ton emphatique*] La dame a fini déprimée, mais déprimée. Elle nous a dit […] « Ce bureau est à votre disposition », et tout le tralala. Mais bon les mois passent et rien.
>
> *Marina, collaboratrice du CCE* Barrio Luján*, entretien individuel, juin 2016.*

La citation montre que le recours au politique n'est pas motivé par des convictions partisanes. Il est vu comme un moyen d'accélérer les démarches auprès de la commune, indépendamment des partis politiques sollicités. Toutefois, l'extrait exprime également la déception ressentie du CCE quant aux résultats. Or, suite aux élections locales de 2016, une nouvelle municipalité est élue[1]. Durant la période électorale, plusieurs candidats se sont déclarés intéressés par la problématique du quartier, dont deux appartenant aux partis d'opposition au Maire entrant. Je les nomme ici conseiller 1 et conseiller 2. Si les membres du CCE apprécie leur intérêt soudain, il reste prudent quant aux potentiels gains de ces alliances locales :

> A une [*précédente*] époque de la vie on était très proches [*elle et le conseiller 1*], j'allais manger deux ou trois fois par semaine chez sa tante. […] Bref, l'autre jour je marchais dans la rue et je le croise, […] et je lui ai dit « ah figure toi, et puis patatitapatata ». Et il me dit « écoute, moi je n'ai pas encore été confirmé comme conseiller […] mais si je suis élu, ça m'intéresse, envoie-moi un mail, mais il faut attendre que je sois confirmé » […] L'autre conseiller [*conseiller 2*] s'est présenté à une réunion dans la salle polyvalente du quartier, et j'ai trouvé ça intéressant car il n'avait pas encore été ratifié. Alors qu'il était un possible conseiller, il s'intéressait aussi […] son problème c'est qu'il est jeune […] Je veux dire, nous, on n'est pas des expertes, mais on a tellement écouté des choses, tant d'angles différents, on s'est rendu à tellement d'institutions différentes que nous avons une idée de ce qui se passe, mais vous ne pouvez pas proposer des choses dans le Conseil Municipal, si vous ne savez pas comment ça marche. […] Quand il y a des problèmes très importants, vous avez besoin de quelqu'un avec de l'expérience […] et bon en plus il appartient à ce courant politique-ci […] Si le maire s'engage à construire ce truc-là, il va tout voter [*dans le sens du maire*].
>
> *Marina, collaboratrice du CCE* Barrio Luján*, entretien individuel, juin 2016.*

Ainsi, l'arrivée de ces conseillers est certes vue comme un possible atout mais l'entretien montre la prudence du CCE. Le comité appréhende l'arrivée inattendue des élus locaux dans le champ de la mobilisation en période électorale. Plusieurs membres, qui connaissent les jeux de pouvoir au sein du Conseil municipal, craignent des fausses promesses électorales, ainsi que l'instrumentalisation politique du CCE :

> Ce qui m'inquiète de *Barrio Luján* c'est qu'à chaque fois, on peut observer les forces politiques qui sont derrière la désorganisation qui explique que la Municipalité ne bouge pas un doigt. Donc l'une d'entre elles c'est les gens qui ont toujours le souhait d'être dans la politique et qui donc s'approchent du leader émergent. Quand nous avons commencé notre travail dans le comité, on a vu s'approcher [*elle énumère les multiples partis politiques et leaders qui s'approchent au moment des élections, dont des partis qui ne parviennent pas à avoir des places au Conseil Municipal*]. À ce moment-là moi j'avais pris distance de cette autre membre du CCE parce qu'elle recevait tous les candidats. On lui a dit : « on ne peut pas se marier avec aucun candidat et lui dire « oui, on va voter pour vous » ».
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2017.*

Cette méfiance vis-à-vis des différents partis en période électorale constitue l'une des premières raisons de scission entre des anciens membres et la nouvelle coordinatrice du CCE de *Barrio Luján*[2]. Certains membres de l'ancienne équipe ne renouvellent pas leur mandat et rejoignent ainsi le deuxième groupe de mobilisation qui se structure à *Calderon Munoz* très critique quant à l'hésitation

[1] Les élections ont eu lieu en février 2016, et le nouveau conseil Municipal est entré en fonction au mois de mai de la même année.

[2] Le CCE est renouvelé en avril 2016, l'ancienne secrétaire du comité devenant la nouvelle coordinatrice.

du CCE. Or, progressivement le CCE parvient à nouer des alliances politiques et développe des relations avec les deux conseillers municipaux des partis d'opposition, ce qui lui permet d'accroître sa marge d'action. Ces échanges permettent en effet au CCE d'accéder plus facilement aux documents municipaux, qui ne sont plus demandés par la voie classique, mais circulent plus rapidement vers le *comité de quartier*.

L'évolution du rôle des conseillers municipaux dans la mobilisation illustre ainsi la façon dont le facteur politique influe sur la forme des revendications. En effet, alors que l'entrée en jeu des élus constitue l'une des raisons pour lesquelles plusieurs mobilisations se structurent à *Barrio Luján*, ce sont également les alliances politiques qui amèneront les différents groupes du quartier à faire front commun, notamment lors d'une rencontre avec un député écologiste[1]. Cette entrevue s'effectue sous les conseils des organisations environnementales et des experts juridiques rencontrés au cours du travail d'enquête du CCE[2] : « *nous avons échangé avec différentes personnes au niveau légal, mais à la fin sans rien concrétiser. Cette experte en environnement, cet autre avocat, cette personne qui travaille au parquet environnemental, son assistant, un juge, et plusieurs d'entre eux m'ont dit « échangez avec ce député écologiste* »[3]. Or, le rendez-vous a lieu par l'intermédiaire du conseiller 2. Pourtant ce dernier avait jusqu'alors été très critique au sujet des hésitations du CCE :

> Donc cette attitude du conseiller 2 de se tenir à distance, de disqualifier mon travail [*silence*]… Et il m'a dit : « J'ai besoin de te parler ». Il s'avère qu'il connait de près ce député qui a déjà gagné des conflits environnementaux. […] Nous, on lui avait demandé [*au député*] il y a deux mois un rendez-vous et il ne nous a pas reçues. Donc maintenant le conseiller 2 me dit « il est intéressé », il veut de l'information, et donc son discours [*du conseiller 2*] change.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, décembre 2016.*

J'ai assisté à la réunion avec ce député écologiste en mai 2017 qui écoute longuement les personnes présentes avant de reformuler explicitement le combat du CCE comme une lutte autour de la gestion de l'*Ocloro*. Il indique clairement que le problème principal réside dans le non-respect du lit de la rivière par l'entreprise *Dos Pinos* il y a 50 ans. Il indique également que le succès de la mobilisation réside dans la capacité du *comité* à fédérer un maximum d'habitants[4]. Suite à cette rencontre, les deux groupes riverains lanceront des actions certes distinctes, mais visant les mêmes instances. Ils adressent par exemple des courriers et collectent des signatures dans un même but[5].

Ainsi, au fur et mesure des rencontres mais également des configurations politiques locales, la mobilisation du CCE prend forme et se consolide pour porter d'une seule voix la nécessité d'une gestion environnementale de la rivière. Or, si le recours au politique constitue l'un des sujets de discorde entre habitants, notamment quant à la stratégie à suivre du CCE, le recours aux instances juridique fait également l'objet de débats.

[1] Atelier organisé par le CCE aux résidents de *Barrio Luján*, carnet de bord, mai 2017.
[2] Chapitre 6 I. B.
[3] CCE de *Barrio Luján*, entretien collectif, mai 2017.
[4] Réunion avec député, carnet de bord, mai 2017.
[5] Folios 000131-000168, dossier 595-O, archives de la DA.

2. Un recours juridique conflictuel

En effet, dans un premier temps le recours juridique n'est pas considéré comme une ressource importante par les membres du CCE. Le comité adopte alors une posture pragmatique et préfère d'une part faire pression sur les acteurs institutionnels, et d'autre part négocier avec les acteurs privés, notamment l'entreprise *Kirebe.* Mais cette position évolue à la suite des réponses reçues et des alliances constituées. Progressivement, en fonction des opportunités, émerge la stratégie de faire, non pas *un* seul recours, mais *des* recours en justice.

L'hésitation du *comité de quartier* de *Barrio Luján* pour effectuer ces recours constitue la deuxième cause de scission entre habitants. Or, d'une part, l'hésitation du CCE peut se comprendre dans un souci de respect du règlement des *comités de quartier*, par l'obligation d'agir en accord avec le système institutionnel dans lequel le dispositif participatif de gestion de crise s'inscrit : « *Ils disent [*certains de ses voisins*] que nous sommes très soumis si nous faisons ce que la Municipalité nous dit. Mais, on ne peut pas aller au-delà du règlement !* »[1]. Il s'agit ainsi d'une prudence quant aux actions à mettre en place compte tenu de la nature hybride du comité. D'autre part, cette prudence est à comprendre au regard d'une stratégie qui priorise notamment la négociation avant de lancer une procédure judiciaire. Cette démarche de dialogue concerne la Municipalité, les instances centrales, mais également l'entreprise immobilière *Kirebe* en charge de la construction des trois tours d'appartements. Lorsque je la rencontre pour la première fois, la coordinatrice du CCE m'indique par exemple qu'elle va organiser prochainement une réunion entre les riverains et le promoteur. Il s'agit ici d'une réunion d'information pour faire connaître le détail de l'intervention sur la rivière :

> Moi je disais à l'autre monsieur qui m'aide dans le comité […] « au lieu de faire un vacarme avec les gens des tours d'appartements, nous, ce dont on a besoin, c'est d'avoir une nouvelle négociation ! » Parce que le fait est que les tours d'appartements vont être construites. Et eux ce qu'ils vont faire, c'est se décaler de dix mètres et ça parce que bon, [*sur un ton ironique*] ils ont un super bon cœur – il n'y a qu'eux pour le croire-.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Consciente des rapports de force face à un projet immobilier d'envergure, la coordinatrice préfère dans un premier temps négocier. Elle considère que, si les travaux sur la rivière réalisés par l'entreprise résolvent le problème, les riverains pourraient garder la valeur de leurs biens et voir l'impact des inondations diminuer. Mais cette position évolue. Progressivement la stratégie des recours en justice s'impose comme un impératif.

L'opportunité de lancer un premier recours survient pourtant de manière inattendue. Elle a lieu à la suite d'une plainte pour pollution déposée par la coordinatrice sur le site du ministère de l'Environnement, après avoir constaté l'existence d'une « *couche épaisse* » dans la rivière, non loin d'un égout de l'entreprise *Dos Pinos* : « *[*c'était*] quelque chose de bizarre, un peu noire, on aurait dit une couche faite de cuir* ». Pour la coordinatrice, cet épisode a été l'occasion de présenter le problème des inondations au fonctionnaire en charge de la plainte. Elle évoque notamment la partie recouverte de la rivière qui traverse le parking de la coopérative. Le dossier est ainsi transféré au ministère de l'Environnement, qui le fait suivre au Parquet :

> De là un courrier a été adressé au ministère de l'Environnement, lequel indique que la *Dos Pinos* était en train d'enfreindre la loi des zones de protections, et en ce moment c'est au Parquet. […] Mais bon,

[1] Coordinatrice du CCE de *Barrio Luján,* entretien individuel, mai 2016.

> ça, ça n'a plus rien à voir avec nous. C'est à l'issue de ça que ça a commencé, mais on n'avait aucune idée que ça allait arriver à ça.
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, mai 2016.*

Le positionnement du CCE vis-à-vis du recours juridique n'est donc pas prémédité et s'inscrit dans une évolution. Alors que dans un premier temps, le souci était de respecter le règlement du CCE et de ne pas faire un recours en justice, la collecte d'informations et le travail de réseau contribuent à modifier cette posture. Dans une attitude prudente, le CCE se renseigne sur les différentes actions possibles et leurs enjeux. La citation ci-dessous illustre cette évolution, qui résulte des échanges et de l'analyse des différents enjeux, notamment des possibles compensations :

> Tout semble indiquer qu'à un moment donné, il va y avoir un conflit légal, pour défendre environnementalement *Barrio Luján* des forces conflictuelles distributrices, comme ils disent dans le Congrès latino-américain du conflits environnementaux[1], qui se sont partagées le territoire, mais qui ne l'habitent pas. Désormais la crise pour nous c'est « où est-ce qu'on lance la vraie démarche ? » […] Et le conseiller 2 m'a dit « s'il y a une procédure environnementale, il doit y avoir des gens pour demander une réparation pour dommages et préjudices ». Donc je lui ai dit « C'est là que la situation avec les voisins complique les choses, parce qu'ils sont en train d'envoyer des courriers et des plaintes à tout va[2]. Et moi je leur disais : on ne peut pas envoyer des recours constitutionnels, qui arrêtent une gestion, puis une autre, si l'on ne sait pas vraiment ce que l'on pourrait réussir à avoir ».
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien individuel, décembre 2016.*

La citation permet de prolonger les réflexions de Langumier (2013, p. 183) : « *Le principe [*sur lequel repose la solution technique*] n'est d'ailleurs pas remis en cause, mais les acteurs locaux se positionnent rapidement sur la question des compensations à demander et non pas sur la pertinence intrinsèque du principe d'aménagement retenu* ». Dans notre cas d'étude, la reformulation environnementale du débat fait ressurgir en effet la question des compensations matérielles des victimes des inondations. Nous avons vu dans la première partie du chapitre que ce sujet occupe une place centrale pour les résidents de *Barrio Luján* et n'est pas réglé par le SNGR. Cependant, l'hésitation de la coordinatrice évoque la stratégie de mobilisation à déployer par la suite : la réparation des dommages redéfinit l'opération de mise en sens, le cadrage de l'action collective (Benford *et al*., 2012) porté par le CCE, en tant qu'entreprise de mobilisation (Fillieule, 2009) et la possibilité de rassembler les différents groupes de résidents mobilisés. Suite à la rencontre avec le député écologiste, le *comité de quartier* décide de mener à bien les actions en justice. Le combat est alors défini clairement comme une lutte environnementale, tout d'abord contre la *Dos Pinos* pour une modification du lit du fleuve, puis contre le projet des tours d'appartement de *Kirebe* :

> C'est lui [*le député*] qui dit qu'il faut faire ça, et moi je suis de l'avis que ceux-là aussi, ce sont des riverains [*les résidents du Sud de Barrio Luján, en dehors du périmètre du projet, mais très impactés par les inondations*], mais il a raison, parce qu'ils peuvent construire une tour, la tour Nord, mais les deux autres, qui envahissent les zones de protection de la rivière sont celles qui ne doivent pas être construites, mais c'est pas à moi de définir ça. Moi je préférerais vivre avec les gens de l'entreprise immobilière pour une raison : s'ils parviennent à arrêter la rivière et à lui donner une bonne dynamique, et bien tant pis, elle a déjà été modifiée il y a très longtemps. Le problème c'est que la Municipalité n'a rien résolu dans la partie Sud [*la partie des voisins impactés*]. Donc, cette partie [*annexe au projet*], si on l'arrange pas comme il le faut, tous ces gens de là-bas vont se noyer. Donc à chaque fois moi je découvre encore plus que le secteur bénéficiaire ne peut pas être un seul, parce que les plus impactés sont ceux qui se situent le plus en aval. […] Cette réunion, je sens qu'elle me cadre, je vois que je ne

[1] En effet, la coordinatrice du comité, invitée par des contacts universitaires va présenter une communication au congrès de 2016.

[2] L'expression employée en espagnol est « *a lo loco* », dont la traduction littérale serait « de manière folle ».

> peux pas me battre uniquement pour réduire l'impact dans notre zone [*à proximité du projet immobilier*].
>
> *Bethy, coordinatrice du CCE de* Barrio Luján*, entretien collectif, mai 2017.*

Cette citation illustre bien l'évolution progressive du discours riverain sur le risque. Celui-ci se stabilise au fur et à mesure des rencontres avec les différents acteurs – dont les représentants politiques – dans une opposition à ce qui est présenté comme une inaction de la part des gestionnaires. Aux yeux du comité, il est important de saisir l'ensemble des enjeux afin de mener à bien une stratégie collective contre l'invasion de la zone de protection de la rivière. À terme, l'action du CCE est caractéristique d'une mobilisation environnementale du risque, qui permet de mieux défendre l'intérêt des *Lujanenses* contre les inondations. La citation montre effectivement la volonté de la part de la coordinatrice de prendre en compte l'ensemble des habitants impactés. Pour elle, des mesures qui ne résoudraient le problème que d'une partie des riverains n'a, du point de vue moral, pas de sens. Les affects et les attaches des habitants sont très importants dans la mobilisation (Lolive, 2010a ; 2010b). En l'occurrence le sentiment d'une justice pour l'ensemble des sinistrés prend progressivement une place centrale dans la structuration de la stratégie revendicative contre le gouvernement local.

Lorsque je finalise le travail de terrain à la fin de l'année 2017, plusieurs recours ont été effectués auprès d'entités juridiques. Les habitants ont porté plainte contre le Maire pour des causes environnementales, mais également pour trafic d'influences au bénéfice d'une entreprise privée (*Kirebe*) et pour mauvaise gestion des fonds publics. Le tableau ci-dessous énumère les instances et les arguments présentés. Nous distinguons les démarches selon les acteurs qui les initient.

Tableau 9. Les multiples actions en justice menées par le CCE de *Barrio Luján*

Instance	Date	Objet	Résolution
Parquet	Premier semestre 2015	*Dossier n°16-00274-0619-PD* Le plaignant est le *Système National des Zones protégée*s contre la Municipalité pour invasion de zone de protection de la rivière. Cette plainte est déposée à la suite d'un signalement déposé par le CCE sur le site du ministère de l'Environnement quant à l'état de l'*Ocloro*.	*En cours* Afin de pouvoir consulter le dossier, les habitants de *Barrio Luján* constituent une association environnementale en octobre 2018. En effet seule une association disposant d'une figure juridique peut consulter le dossier.
Parquet de Probité	15/02/2018	*Dossier 18-00017-1218 PE* Recours déposé par les habitants au Parquet de Probité contre la Municipalité pour trafic d'influences en faveur de l'entreprise de développement immobilier.	*En cours*
Cour Constitutionnelle	06/05/2016	*Dossier N°16-005730-0007-CO* Plainte déposée par une habitante de la Citadelle *Calderon Muñoz*. Elle souligne le manque d'actions concrétisées par le gouvernement local pour réduire le risque dans le quartier à la suite de l'inondation du 27 octobre 2015.	*Résolution donnée le 3 juin 2016 n °2016-7570*. La Cour donne droit à la plaignante et demande à la Municipalité de réaliser des études hydrologiques pour connaître l'état de la rivière dans les six mois à venir et réaliser les travaux dans les six mois suivants.
	31/05/2018	*Dossier N°16-005730-0007-CO* Renouvellement de la première plainte déposée en juin 2016 par la représentante de la Citadelle *Calderon Munoz*. Les habitants dénoncent le non-respect de l'avis de la cour lors de la première résolution de juin 2016.	*Déclarée sans objet* La Municipalité avait obtenu une prolongation des délais afin de mettre en place les appels d'offre pertinents.
	20/11/2018	*Dossier n°18-018093-0007-CO*	*Déclaré sans objet.*

		Les habitants dénoncent une action de la municipalité de San José au bénéfice exclusif d'entreprises privées à *Barrio Luján,* en dehors des cadres de la loi.	Les documents administratifs ne permettent pas de prouver l'action municipale au bénéfice exclusif d'entreprises privées.
	05/06/2019	*Dossier 19-012185-0007-CO* Plainte déposée contre la Commune de *Montes de Oca* afin d'obtenir des informations sur le système pluvial et sur le collecteur d'eaux pluviales. Les plaignantes indiquent que leur demande n'a pas encore eu de réponse.	*Résolution donnée le 26 juillet 2019 n° 2019013941* La Cour donne droit aux plaignantes et impose un délai de sept jours à la Municipalité pour répondre à leurs demandes d'information.
Ministère de la Santé	12/09/2019	Demande des habitants au ministère de la Santé pour qu'il se prononce sur le risque sanitaire encouru par les résidents de *Barrio Luján* avec la prévision d'un nouveau recouvrement de la rivière.	*En cours* *Courrier déposé le 12 septembre 2019.*

Ainsi, malgré ses hésitations initiales, le CCE finit par faire feu de tout bois contre le gouvernement local dans un cadre juridique. Si cette décision est le résultat de rencontres et des alliances avec différents acteurs, elle est prise en réaction à l'inertie municipale en vue de réduire les risques d'inondations et bloquer les projets immobiliers dans le bassin de *l'Ocloro.* Ainsi, le CCE parvient à devenir un porte-parole du discours riverain, reconnu collectivement, y compris par les habitants hésitant à toute action en justice.

3. Regroupement des résidents

En effet, parallèlement à ces manœuvres, les membres du comité s'efforcent de fédérer à leur cause – et notamment au travail de surveillance de la rivière – les habitants en marge de la mobilisation et pourtant concernés par les inondations. Certains résidents ne souhaitaient pas se mobiliser *contre* une entreprise qui a soutenu l'activité économique du quartier pendant plusieurs années. Durant le travail de terrain réalisé, j'ai pu constater le ralliement à la mobilisation des résidents à l'origine réticents à se regrouper autour des actions du CCE ou de tout autre groupe mobilisé. C'est notamment le cas d'une famille habitant à côté du lit de l'*Ocloro*. Lorsque je les ai rencontrés, ils m'indiquent qu'ils ne comptent pas collaborer avec le CCE car celui-ci tient un discours très critique contre l'entreprise *Dos Pinos* qui leur a permis de devenir propriétaires de leur maison. En effet, ce foyer fait partie des riverains de l'*Ocloro* qui ont pu acheter à prix bon marché les anciens logements ouvriers qui appartenaient à la *Dos Pinos*[1]. Dans leur récit, l'entreprise avait été très bienveillante à leur égard. Pourtant leur logement étant adjacent à la rivière, ils ont déjà reçu des avertissements des pompiers concernant la possible rupture du mur qui retient l'eau du courant :

> Ils sont venus les pompiers et les gens de la Croix-Rouge, pour nous évacuer, parce que c'était inondé. […] Ils nous ont dit « partez d'ici car ce mur ne va pas tenir » […] et moi j'ai dit moi, d'ici je ne bouge pas « si vous restez c'est sous votre responsabilité ». « Je reste sous ma responsabilité, je lui ai dit, parce que vous me ferez pas bouger d'ici ».
>
> *Carmen, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

Depuis qu'ils résident dans le quartier, ils ont été inondés à deux reprises : dans les années 1990 et le 27 octobre 2015 où l'eau est entrée par la tuyauterie qui débouche sur la rivière. Ils n'ont pas eu le temps de la verrouiller. Ce qui leur permet d'affirmer qu'ils n'ont pas été vraiment inondés :

[1] Pour la localisation de ces logements, voir figure 25 ci-dessous. (Chapitre 7. III. B.1).

> Mais c'est ce que je vous dis, je ne vais pas dire que nous sommes inondés, pourquoi faire ? Non. Très sincèrement nous ne sommes pas inondés. Eux, ils voulaient que je dise « oui, oui, nous sommes inondés », pour que l'on fasse quelque chose. Et non.
>
> *Carmen, habitante de* Barrio Luján*, entretien individuel, août 2016.*

Cependant avec le temps, ils finissent par soutenir les actions de surveillance du réseau constitué par le CCE[1]. Les rumeurs d'une possible expropriation concernant leur maison ont notamment fait évoluer leur point de vue. Le rassemblement des riverains se fait autour de ce qui est présenté comme le droit d'un résident à être reconnu comme un acteur à part entière de son territoire d'habitation.

Ainsi, l'analyse du processus de constitution de la mobilisation environnementale permet d'attirer l'attention sur le jeu des échanges et des interactions entre gestionnaires et habitants pour stabiliser un récit riverain sur le risque. La structuration de l'*entreprise de mobilisation sociale* permet de lire autrement la première phase de l'enquête décrite dans le sixième chapitre, qui désormais peut être comprise comme une période d'émergence d'une mobilisation sociale à teneur environnementale. En effet, a *posteriori*, alors que la mobilisation riveraine contre un discours gestionnaire sur le risque s'est consolidée, il est possible de voir que « *le travail politique de constitution du collectif et de mobilisation pour l'action repose tout autant sinon plus sur un travail tourné vers la construction de solidarités internes aux groupes que vers la publicisation d'une cause »* (Fillieule, 2009, p. 30). Les actions passées de la *Dos Pinos*, l'apparente complaisance de la Municipalité envers les intérêts privés de cette entreprise, et envers les actuels intérêts immobiliers de *Kirebe*, font émerger des solidarités entre résidents, ce qui renforce leur mobilisation.

En contrepoint de la mobilisation environnementale des résidents, le discours gestionnaire suit, quant à lui, une logique aménagiste. L'analyse du dossier de demande d'autorisation déposé par *Kirebe* à la *direction des Eaux* permet d'analyser cela.

B. La logique gestionnaire et le risque pour accélérer les travaux et l'intervention sur le fleuve.

En effet, dans le cadre de tout ouvrage sur un cours d'eau, le ministère de l'Environnement, par le biais de la *direction des Eaux* (DA), doit donner sa validation pour que la Municipalité puisse ensuite accorder les permis de construire[2]. La demande de permis de travaux déposée par l'entreprise *Kirebe* devient un véritable espace de confrontation entre les habitants et la municipalité de San José. Ces travaux sur l'*Ocloro* sont indispensables pour construire les trois tours d'appartements sans accentuer les inondations à *Barrio Luján*. Au courant de l'importance de ces permis pour l'avancement du projet immobilier dans le quartier, le CCE consulte régulièrement ce dossier et adresse un courrier à la DA pour demander qu'aucun permis ne soit délivré avant d'une part la réalisation des études sur les capacités hydrauliques de la rivière, et d'autre part l'application de mesures de réduction du risque prenant en compte l'intégralité du bassin. Pour justifier leur requête, les habitants s'appuient entre autres sur le jugement déjà mentionné de la Cour Constitutionnelle[3]. Mais ce recours est également mobilisé par le gouvernement local pour défendre une logique aménagiste visant à urbaniser, sans considérer les impacts environnementaux et sociaux (Lolive, 2010b).

[1] Carnet de bord, 9 juin 2017.
[2] Chapitre 3 IV. B.
[3] Déposée par l'habitante de la citadelle *Calderon Muñoz* en mai 2016.

1. Le *risque* au service d'un projet immobilier

Le projet immobilier de l'entreprise *Kirebe* est d'envergure et il est localisé à proximité d'un cours d'eau, dans une zone où de multiples inondations ont déjà eu lieu. Or, par la pente naturelle du terrain, le déversement des eaux pluviales du projet se fait sur l'*Ocloro,* cours d'eau de domaine public. J'ai montré au chapitre 3 de la thèse, consacré aux mesures de prévention en aménagement à San José, que dans les années 1990 les réglementations environnementales avaient été renforcées. Pour obtenir les permis de construire, l'entreprise de développement immobilier doit ainsi fournir une étude hydrologique et hydraulique des conditions d'écoulement du bassin fluvial et montrer que son projet de construction n'aura pas un impact sur le risque de débordement à *Barrio Luján,* ou du moins neutraliser cet impact par des mesures d'atténuation (tels des bassins de rétention, des interventions sur la rivière pour augmenter sa capacité d'écoulement). Cette étude hydrologique et hydraulique, ainsi que les interventions qu'elle sous-tend doivent être validés par la *direction des Eaux,* département du ministère de l'Environnement[1].

J'ai consulté l'étude hydrologique et hydraulique commandée par *Kirebe*, laquelle constate qu'effectivement, la section fluviale concernée par le projet immobilier nécessite d'augmenter les conditions de drainage de l'*Ocloro,* restreintes à *Barrio Lujan,* afin de ne pas accentuer les inondations qui ont affecté le terrain dans le passé (Navarro Quirós, 2016). Le rapport des ingénieurs sous-traitants[2] propose ainsi des interventions sur le lit de la rivière afin de réduire le risque d'inondation (Navarro Quirós, 2016, p. 27-36).

Kirebe dépose une demande de permis « d'intervention de lit »[3] aux services du *ministère de l'Environnement* en mars 2016[4]. Cette demande présente les dessins d'intervention sur les sections de l'*Ocloro* adjacents au projet immobilier. Or, ce dossier constitue un véritable espace d'affrontement administratif entre deux notions du risque portées par les habitants d'une part et les autorités locales d'autre part. La Mairie appuie le projet de l'entreprise immobilière, les résidents demandent au ministère de l'Environnement de ne pas accorder la validation et de faire respecter la législation quant aux zones de protection des cours d'eau.

Parmi les mesures d'intervention, *Kirebe* propose en effet d'élargir le lit de l'*Ocloro*. L'objectif est d'augmenter le lit de la rivière de 2, 71 mètres à 8,71 mètres de large[5] dans son segment découvert (figure 25, ci-dessous). Or, le dessin d'intervention fait débat au sein du ministère de l'Environnement, en raison des impacts de cette extension sur la zone de protection du cours d'eau, frange de dix mètres sur chaque rive censée rester non constructible (figure 25, schéma 1). L'hésitation des services du ministère de l'Environnement pour accorder les permis de construire ne porte donc pas sur les fondements techniques de la proposition, mais sur son impact environnemental sur la zone de protection, argument mobilisé par la suite par les habitants. Pourtant cette zone n'était pas respectée auparavant par la *Dos Pinos*, qui l'occupait d'un côté par l'usine, et de l'autre côté par les logements de ses ouvriers qui ont ensuite été vendus (figure 25).

[1] Chapitre 3. IV. B

[2] L'étude est réalisée par l'entreprise d'ingénieurs *Geotecnia y construccion, ingenieros consultores*. Le rapport est délivré en février 2016 (dossier 595-O, archives de la *direction des Eaux*).

[3] En espagnol l'expression c'est « *permiso de obra en cauce* ».

[4] Dossier 595-O, archives DA.

[5] Plan 2 projet Trio, dossier 595-O, archives de la DA.

La figure 25 présente les enjeux du débat, lequel témoigne des difficultés à mettre en place des mesures de réduction du risque et de protection de l'environnement dans un contexte métropolitain, complétement urbanisé. Au chapitre 3 de la thèse[1], nous avons vu que l'objectif des agents de la *direction des Eaux* est de faire respecter, dans la mesure du possible, la loi sur l'environnement[2], malgré le processus d'étalement urbain. Aussi, à leurs yeux, l'extension du lit de l'*Ocloro* entraine non pas une réduction de la zone de protection, qui doit désormais être respectée, mais son décalage, ce qui remet en cause les dimensions de la Tour Est du projet immobilier. Pour l'entreprise, l'extension de 6 mètres provoque automatiquement une réduction de la zone de protection, qui ne serait désormais que de 4 mètres. L'existence de la zone de protection devient en définitive un véritable enjeu avec le projet des tours d'appartements[3], ce qui ne passe pas inaperçu aux yeux des habitants.

[1] Chapitre 1, IV. B.

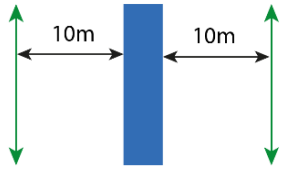
[2] En l'occurrence la loi 7575, dite « loi forestière ».

[3] Ainsi, plusieurs demandes de compléments d'information sont adressées à l'entreprise et le dossier n'avance que lentement. La *direction des Eaux* demande l'avis du *Système National des zones protégés* (courrier de la DA au SINAC, office DA-UHTPCOSJ-3035-2016, 15 novembre 2016, archives DA), qui se déclare non compétente (office OSJ-225, dossier 595-O, archives de la DA).

Figure 25. Les implications de l'extension du lit de la rivière *Ocloro* sur la zone de protection

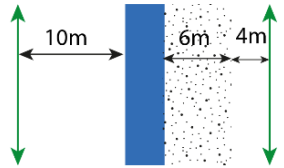
Pour construire la Tour Est sans accentuer les inondations, Kirebe propose, entre autres, d'étendre le lit de l'Ocloro de 6 mètres au niveau de son segment découvert, ce qui engqge la zone de protection de la rivière.

Schéma 1. Principe de la zone de protection



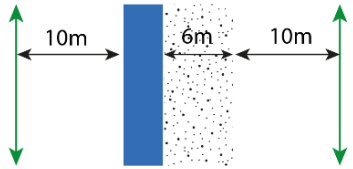
D'après la loi des Eaux de 1942, puis la loi des forêts de 1995, la zone de protection est une frange de 10 mètres de deux côtés des cours d'eau. Cette frange n'était pas respectée pendant l'époque de fonctionnement de la Dos Pinos

Schéma 2. Extension du lit selon Kirebe (RoccaGroup)

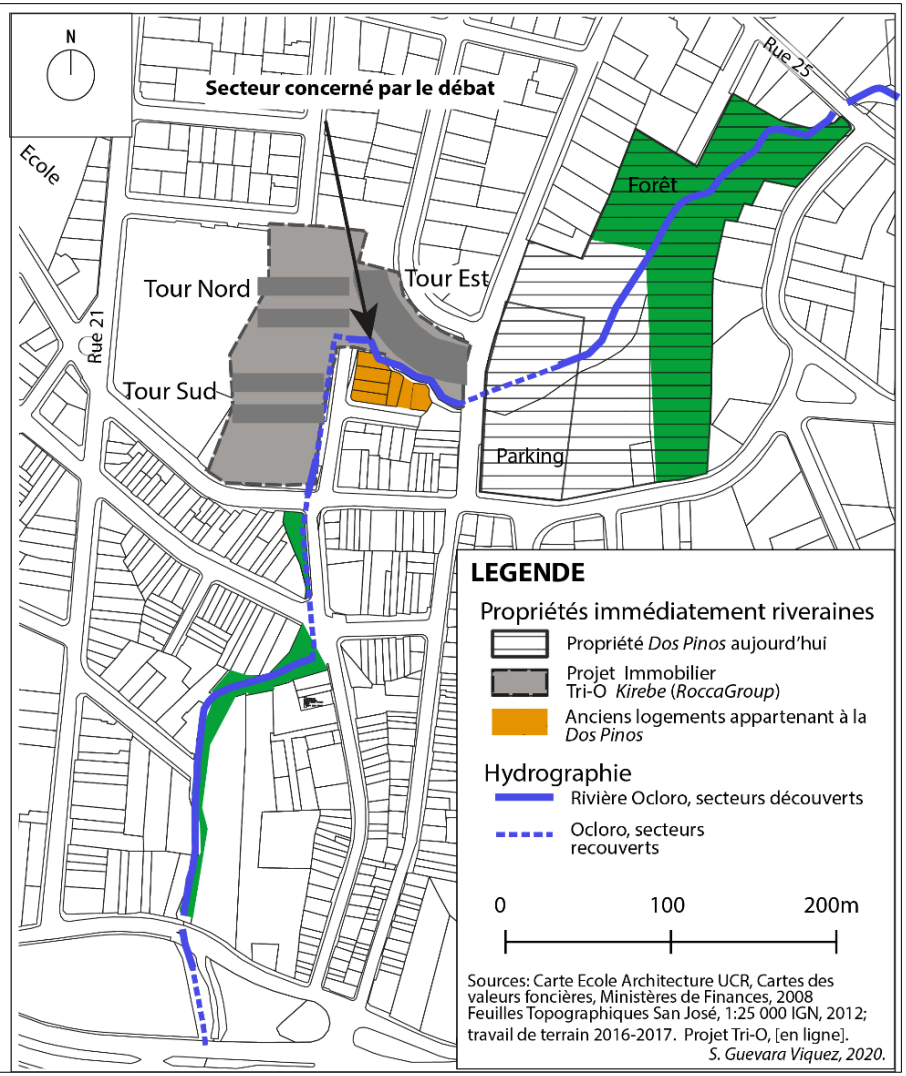


Pour l'entreprise, l'extension de 6 mètres du lit réduit la taille de la zone de protection à 4m.

Schéma 3. Extension selon le Ministère de l'environnement



Pour la Direction des Eaux, l'extension de 6 m du lit, conduit à décaler le début de la zone de protection, et non pas à réduire ses dimensions, ce qui suppose de revoir le dessin de la Tour Est du projet immobilier



*Le projet immobilier prévoit entre autres l'extension du lit de l'*Ocloro *de 6 mètres. La figure montre les différents impacts de cette extension sur la zone de protection. Pour le ministère de l'Environnement, l'extension du lit implique de décaler la zone de protection, et non pas de la réduire (schéma 3). Cette interprétation impacte les dessins de la tour Est du projet immobilier.*

Compte tenu du temps de réponse de la *direction des Eaux (DA)*, *Kirebe* fait pression afin d'accélérer la procédure. Pour ce faire elle mobilise le risque d'inondation en se servant de la résolution de la Cour constitutionnelle de juin 2016 :

> Nous souhaitons vous informer que la municipalité de San José a reçu un ordre de la Cour Constitutionnelle pour commencer des actions nécessaires pour construire des ouvrages susceptibles de résoudre les problèmes des inondations qui impactent la zone […] Considérant que la Municipalité peut commencer les travaux d'amélioration du lit de la rivière à n'importe quel moment, nous vous demandons de la façon la plus respectueuse d'analyser et d'approuver dans les plus brefs délais notre proposition d'amélioration […] et ce afin que la Municipalité intervienne conformément aux dessins du projet, et ainsi être sûrs que les travaux se réalisent correctement.
>
> *Courrier de* Kirebe *à la DA, 1er juillet 2016, dossier 595-O, archives de la DA.*

Le courrier évoque l'urgence d'une résolution du risque et suggère que l'intervention de l'entreprise permettrait de réduire l'impact des inondations à *Barrio Luján*. Le Maire de San José envoie aussi un courrier aux services du *Ministère*, précisant qu'il connaît les détails du projet de l'entreprise immobilière et qu'il le soutient. En d'autres termes il appuie la demande de *Kirebe* laquelle vise à accélérer la procédure :

> …le bureau du Maire a connaissance des travaux que l'entreprise est en train de proposer et il y a une coordination conjointe de la part de la Municipalité, la *Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence*, et de l'entreprise, dans l'objectif de développer un projet et remplir le Plan d'Atténuation des inondations produites par le débordement de la rivière *Ocloro*.
>
> *Courrier de la municipalité de San José à la DA, 13 janvier 2017, Office ALCALDIA-00064-2017, dossier 595-O, archives de la DA.*

Le discours municipal fait ici référence au *Plan d'atténuation des inondations* formulé dix mois plus tôt. Pourtant, nous avons eu l'occasion de souligner que, durant cette période, les habitants font pression car le plan n'a toujours pas été mis en œuvre. Ainsi le discours de la commune s'inscrit dans le récit de l'entreprise *Kirebe* et cherche à insister sur l'imminence du risque pour faire avancer plus rapidement la procédure d'obtention de permis d'extension du lit de l'*Ocloro* au bénéfice du projet immobilier. Cette correspondance des points de vue, entre *Kirebe* et la Mairie, est à comprendre au regard du projet territorial « Repeuplons San José » lequel vise à donner les meilleures conditions aux entreprises privées pour qu'elles soient le moteur de la politique de *re-densification* des districts centraux de San José[1]. Le projet territorial de la commune rejoint les intérêts de l'entreprise privée.

Or, les habitants consultent régulièrement le dossier de demande d'extension de l'*Ocloro* au sein du ministère de l'Environnement. Ils envoient également des informations pour compléter celles du gouvernement local et de l'entreprise immobilière en juin 2017.

2. Face à un discours habitant qui défend une solution impartiale

Alors qu'ils suivent de près ce dossier à la *direction des Eaux*, en s'y rendant à plusieurs reprises pour constater son avancée, les habitants apprennent qu'une réunion entre gestionnaires est prévue le 28 juin 2017, pour que les différentes parties concernées échangent sur le sujet de l'*Ocloro*. La *direction des Eaux* invite la municipalité de San José, les représentants de l'Entreprise *Kirebe*[2] et le *Système National des Zones protégées* pour convenir d'une solution compte tenu des travaux prévus sur le lit

[1] Chapitre 4, I.A.2

[2] Avec le propriétaire du terrain.

du cours d'eau[1]. Il apparaît donc, comme relevé par nombre de travaux sur le risque, que les espaces d'entente se construisent entre professionnels en excluant les habitants (Duchêne, Morel Journel, 2000).

Lorsque le CCE apprend l'organisation de cette réunion, il rédige un courrier déposé le jour même de la réunion à la *direction des Eaux*, signé par les résidents de *Barrio Luján* et soutenu quelques jours après par les habitants mobilisés de la *Citadelle Calderon Munoz*[2]. Les deux documents demandent de ne pas accorder les permis d'intervention en rappelant la loi sur la zone de protection fluviale et le manque d'avancement des mesures de réduction du *Plan d'atténuation*. Par ailleurs, les deux courriers soulignent que la Cour constitutionnelle n'a pas ordonné à la Municipalité de réaliser les travaux sur la rivière au plus vite, tel que présenté par l'entreprise *Kirebe*, mais de lancer les études hydrologiques avant d'effectuer les travaux sur l'ensemble du bassin.

> Cette décision [*de la Cour Constitutionnelle*] ce qu'elle fait c'est obliger à la municipalité de San José à faire un appel pour réaliser une étude hydrologique-hydraulique du bassin de l'*Ocloro* afin de faire des travaux qui permettent de résoudre une fois pour toutes les inondations dans le bas bassin de l'*Ocloro*. […] Le document émis par la CNE […] [*est*] daté du 10 mars 2016. Vous pouvez voir que nous sommes en juin 2017 et qu'aucune des mesures proposées n'a été mise en œuvre et que d'après la CNE elles étaient nécessaires. Le Maire ne se presse pas pour les habitants du bassin, il se presse pour les projets immobiliers. […] Les résidents nous sentons que l'on cherche des justifications pour octroyer des permis qui ne respectent pas ce qui est établi par la loi 7575 [*sur les zones de protection*].
>
> *Courrier du CCE de* Barrio Luján *à la DA, de folio 00157, dossier 595-O, archives de la DA.*

Les riverains mobilisent ainsi plusieurs ressources et les associent à la gestion environnementale de la rivière. Ils se servent des cadres juridique (le recours constitutionnel) et environnemental (loi sur la zone des protections), puis s'emparent de l'ambivalence du gouvernement local quant à la mise en œuvre des mesures d'atténuation. Ils soulignent l'instrumentalisation du risque d'inondation à leur détriment. Ne pouvant pas se rendre à la réunion organisée entre gestionnaires, le *comité de quartier* fait appel au soutien du député écologiste, qui y participe et demande d'être désormais informé sur l'avancée du dossier. En décembre 2017, alors que je boucle mon travail de terrain, les services du ministère de l'Environnement refusent d'accorder les permis tant que les études hydrologiques sur l'ensemble du bassin versant n'ont pas abouti et en l'absence de plan de solutions pensé de manière intégrée[3].

Ainsi, nous pouvons conclure que la redéfinition du risque autour du respect de l'entité environnementale, la rivière, permet en effet d'examiner l'action du gouvernement local sous un autre angle (Lolive, 2010b) et de redonner un souffle à la mobilisation du CCE pour défendre les intérêts des riverains. Si les ressources mobilisées par les habitants sont diverses, elles prennent notamment appui sur le cadre légal environnemental. Comme de nombreux cas analysés par la littérature, le respect de la protection contre les inondations passe par un argumentaire mobilisant

[1] Office DA-0614-2017, folio 000128, dossier 595-O, archives de la DA.

[2] Courrier signé par cent habitants de ce quartier.

[3] Courrier de la DA à la municipalité de San José du 20 décembre 2017, office DA-1452-2017, dossier 595-O, archives de la *direction des Eaux*. Mais les affaires se poursuivent sur les différents fronts ouverts par les habitants (voir III. A.3). De fait le conflit concernant les permis d'extension du lit de l'*Ocloro* au sein de la *direction des Eaux* (ministère de l'Environnement) demandera la médiation de la CNE et du *ministre de la Présidence* dans ce qui constitue une commission inter-institutionnelle *ad-hoc* pour le cas de l'*Ocloro*. Suite à de multiples réunions, cette médiation produira un rapport en août 2019 qui retient la notion de *risque imminent* et légitime l'intervention technique de *Kirebe* (Rapport de clôture de la commission de coordination, 05 août 2019, archives du CCE).

d'autres politiques publiques (Rode, 2010 ; Gralepois, 2012), en l'occurrence celle de la préservation de la ressource hydrique et des zones protégées.

L'analyse du dossier de demande d'extension du lit de l'*Ocloro* permet d'évoquer par ailleurs un autre volet de la notion du *risque* mobilisée par la Mairie dans l'objectif d'accélérer les processus bureaucratiques et administratifs. L'intervention du privé dans la réduction du risque s'articule en effet au récit d'un contexte administrativement contraignant face à l'objectif de développement territorial de San José. Cette facette du discours gestionnaire est présente dans les entretiens réalisés et dans l'analyse des discussions du Conseil Municipal.

3. *Le risque* pour contourner la lenteur bureaucratique

Les différents courriers adressés par l'entreprise *Kirebe* et la Municipalité au ministère de l'Environnement traduisent une volonté d'accélérer les démarches administratives du gouvernement local et du privé. Ils dénoncent une bureaucratie centralisée dans laquelle la gestion du cours d'eau ne relève pas de l'échelle municipale où, par conséquent, toute action de développement s'avère impossible. Il s'agit d'un discours de critique d'un système institutionnel lent et inopérant qui permet de mieux défendre une intervention du privé pour réduire le risque.

La critique d'un système bureaucratique présenté comme lent et complexe face au besoin de développement territorial est en effet formulée par plusieurs des fonctionnaires de la commune :

> Chacun [*en parlant des habitants*] veut sa propre solution, et personne ne s'envisage comme faisant partie du problème. Enfin, je n'ai jamais vu dans aucune réunion quelqu'un dire « oui, c'est que nous, nous avons envahi la zone il y a quarante ans ». […] Non, la position de la personne impactée est de dire toujours : « ce sont les mauvaises décisions des institutions » […] Que voulez-vous que je vous dise ? Que la mise en place de la solution est lente ? Oui. Elle l'a été. Parce qu'une chose c'est qu'ils exigent que « je ne veux plus m'inonder » et une autre, quel est le processus pour qu'ils ne s'inondent plus. Je veux dire, c'est pas comme si je pouvais tout simplement dire « ah oui, je vais faire les travaux ». Pas vrai ? Nous, on a mis deux ans pour l'instant pour attribuer les études, pour avoir plus de clarté sur le comportement de la rivière. C'est lent. Oui, c'est lent. […] La bonne gestion implique que le problème doit être traité depuis le point de vue de l'intervention publique. Si c'est trop lent, et si ça ne satisfait pas les besoins, il y a des processus sociaux de dénonciation constante, et de recours constitutionnels […] Enfin, si une personne a été affectée trois fois par une inondation parce qu'un ouvrage relevant de la responsabilité publique n'a pas été réalisé, moi je lui dis : « donc, vous avez le droit de porter plainte, vous avez le droit de chercher un avocat, et de porter plainte… »
>
> *Représentant du bureau de Gestion du risque, municipalité de San José, entretien individuel, juillet 2017.*

Dans ce contexte, l'intervention du *privé* est vue comme une avancée compte tenu des limites bureaucratiques qui empêchent d'agir. Pour la municipalité, le projet immobilier et les travaux qu'il implique convergent vers une meilleure réduction du risque et donc un meilleur développement du territoire :

> Dans ce sens, ce monsieur, qui appartient à une entreprise très sérieuse, a acheté une propriété qui appartenait à la *Dos Pinos*, il souhaite développer des bâtiments, il est en train de prévoir un canal à ciel ouvert, là où la rivière passe, pour l'accroître et améliorer son régime hydraulique, et il a notre validation. […] Mais la *direction des Eaux* a eu peur. Elle ne lui a pas donné l'autorisation. Elle lui a dit : il faut aller voir le *Système national de zones protégées* [SINAC]. Maintenant la demande est au Sinac […] Bref, il [*le représentant de l'entreprise*] est en train d'accroître la section [*de la rivière*] et il n'y a pas

> d'autre chose à faire que d'applaudir le travail et dire « heureusement enfin, il va y avoir au moins un peu plus de capacité dans le lit, et elle [*la rivière*] ne va pas déborder ».
>
> *Représentant de la section de* Construction et maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San Jose, entretien individuel, avril 2017.*

Le risque et les mesures de réduction portées par l'entreprise deviennent ainsi une manière d'appuyer le projet de *Kirebe*, de justifier son intervention pour régler rapidement ce qui est devenu entre-temps un conflit social. Le risque permet non seulement de souligner les limites de l'État, mais également la délégation de sa responsabilité vers d'autres acteurs, dans ce cas privés (Borraz 2013) dans un contexte administratif présenté comme inopérant pour un territoire métropolitain.

Cette attitude à l'égard du bienfait du secteur *privé* est également présente dans l'intervention du Maire de San José au sujet d'un projet de partenariat entre la *Dos Pinos* et la Municipalité pour réaliser des travaux de réduction du risque dans le parking actuel de la coopérative, localisé à proximité immédiate du terrain des tours d'appartements de *Kirebe* (figure 25). Ce partenariat prévoit que la *Dos Pinos* financerait les aménagements à réaliser dans sa propriété par le biais d'un don qu'elle ferait à la Mairie, cette dernière exécutant les travaux. Ce contrat est remis en cause par les élus locaux de l'opposition[1]. Lors des discussions au Conseil Municipal, le Maire souligne ainsi l'importance de ce partenariat avec la *Dos Pinos* dans un contexte de multiplication de contraintes administratives :

> …ici, on a fait un grand effort pendant des années pour réussir à ce que la *Dos Pinos* assume cette responsabilité de financer la rectification d'une erreur qu'elle a commise […] maintenant que je suis revenu […] nous avons réussi enfin qu'ils acceptent de mettre les ressources que la Municipalité leur a indiquées […] ce type de nouvelles on devrait dès lors bien les accueillir, n'est-ce pas ? Bien ! Être contents, être heureux ! Ne pas remettre tout en cause. Je souhaite vous dire que d'un autre côté, il y a un autre projet d'habitations de *Kirebe*, qui va faire une autre partie [*des travaux*] là où leur projet immobilier va être développé, et la troisième étape sera réalisée par la Municipalité, qui dispose déjà des ressources […] les permis pour rectifier, pour réaliser les ouvrages sur la rivière, sont en cours d'instruction parce qu'effectivement il faut la validation du ministère de l'Environnement […], ce qui est contradictoire parce que nous, ce qu'on va faire, c'est résoudre le problème, cependant la bureaucratie dans ce pays nous fait passer par une démarche encombrante pour pouvoir remplir une grande quantité de prérequis et qu'à la fin l'on nous donne ces permis.
>
> *Maire de San José, procès-verbal conseil Municipal, Séance du 09 septembre 2017.*

Cette intervention illustre la connivence entre le public et l'entreprise privée pour pallier la lenteur d'avancement du système bureaucratique, ici présenté comme ridiculement contraignant. Dans le discours gestionnaire, les contraintes sont davantage juridique que naturelles (Reghezza-Zitt, Sanseverino-Godfrin, 2012). La réglementation pour la protection de l'environnement et pour la prévention du risque d'inondation, imposant une procédure de validation longue, entravent l'action municipale sur son territoire. La mobilisation du risque, en tant que *risque imminent*, permet d'insister sur le caractère absurde des démarches à suivre, alors que l'objectif recherché est le développement territorial de la commune.

Enfin, avant de conclure ce chapitre, il convient d'évoquer également le discours des *événements météorologiques exceptionnels* pour expliquer l'inondation, présent dans les multiples réponses de la Municipalité face aux demandes citoyennes après le 27 octobre 2015. Ce récit s'inscrit dans la même

[1] Les conseillers de l'opposition reprochent notamment au Maire de vouloir lancer des travaux d'envergure alors que les études hydrologiques n'ont pas encore été finalisées. En effet, la désignation du bureau d'études pour les études hydrologiques, commandées par la première résolution de la Cour Constitutionnelle, a lieu en juillet 2017. Le rapport final avec les résultats est présenté en mai 2018.

logique que celle des éléments présentés précédemment, de *risque imminent*. Il permet de relativiser la part de responsabilité municipale dans les crises. Ce volet est présenté dans la réponse rédigée à la Cour constitutionnelle avant sa résolution de juin 2016.

4. Les situations météorologiques exceptionnelles

En effet, dans sa réponse à la Cour constitutionnelle après le recours déposé par la résidente de la Citadelle *Calderon Munoz,* la Municipalité énumère les différentes actions mises en place après l'inondation du 27 octobre 2015 pour réduire l'impact du phénomène. La section de *Construction et de maintenance du réseau pluvial*, mobilise alors l'argument des évènements météorologiques exceptionnels afin de relativiser la crise survenue et souligner les limites des actions municipales face aux forces de la nature :

> Dans ce sens, il est important de souligner, concernant la première réclamation, que l'événement du 27 octobre 2015 a été considéré comme un événement extraordinaire, si bien qu'il y a eu des inondations dans une grande partie de la commune, du fait des débordements de l'*Ocloro*, les ruisseaux *Las Pavas*, *Chapui*, et *Rivera*, etc. La situation d'urgence n'a pas été le résultat du manque d'entretien du réseau d'assainissement. Preuve en est que la crise a eu lieu à la fin de la saison des pluies (avant cette date, elle [*l'habitante*] n'a pas souffert d'inondations, bien qu'il s'agissait de la période de plus fortes pluies, d'autant plus qu'elle affirme elle-même "jamais…jusqu'à ce jour on n'avait pas connu ça […])".
>
> *Réponse de la municipalité de San José à la cours Constitutionnelle, office SCMRP-316-2016, dossier 595-O, archives de la DA.*

Dans la réponse de l'agent, il s'agit de souligner le caractère exceptionnel et fatal de certains événements compte tenu des précipitations. Le discours qui insiste sur la force de la nature pour expliquer l'impact de l'événement est ainsi revisité et réactivé[1].

Conclusion du chapitre 7

Le chapitre a mis en évidence le processus d'émergence d'une mobilisation environnementale dans le cadre du CCE de *Barrio Luján*, sans que ce dernier n'abandonne pour autant son rôle lors de la gestion de la crise. La mobilisation autour du risque, axée sur la gestion de la rivière, permet aux habitants de formuler le problème en des termes juridiques et ouvre la voie à un procès qui se poursuit au moment de l'écriture de ces lignes. Cette mobilisation découle de l'émergence d'une expertise citoyenne profane, des attaches territoriales des habitants, mais également des interactions avec les institutions publiques. Celles-ci ont pris des formes diverses : des courriers, des recours constitutionnels, des formations, des négociations informelles et des actions à caractère politique. Le comité créé à l'initiative de la Municipalité s'autonomise progressivement et questionne la validité des propositions d'interventions du gouvernement local. Les membres du CCE utilisent l'espace qui leur est donné pour se confronter aux représentants institutionnels, en mettant en cause la gestion de la rivière et le discours sur le risque qui en découle.

Deux logiques du risque s'opposent au sein des dispositifs socio-politiques de gestion de crise. D'un côté, une logique habitante dont le contenu s'adapte aux situations et se consolide en fonction des réponses institutionnelles. Ainsi, pour les résidents, le sens de la notion peut évoluer en passant de « risque imminent », lorsqu'il s'agit de faire pression pour la mise en place du *Plan d'atténuation*, vers

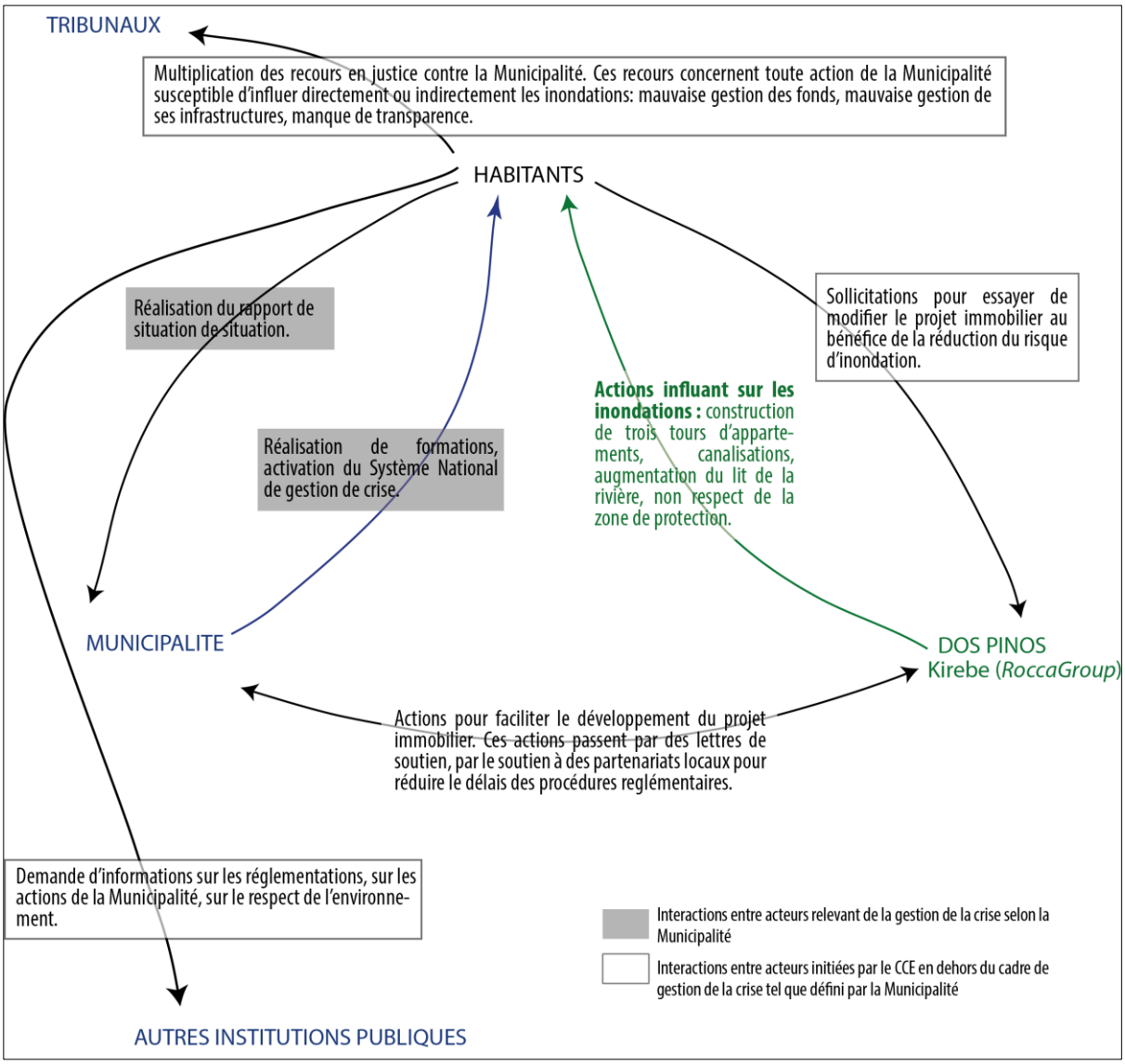
[1] Chapitre 3. II

le « risque environnemental » pour remettre en cause le projet immobilier. En plaçant la question environnementale au cœur du débat sur la rivière *Ocloro* (Lolive, 2010b), le CCE permet ainsi aux habitants d'être pris en compte dans les décisions qui affectent leur territoire résidentiel. Mais les habitants font également preuve de pragmatisme au cours de leur mobilisation : bien qu'ils les trouvent insuffisantes, ils acceptent les mesures de réduction de court terme ; bien qu'ils se sentent limités par le *Comité municipal*, ils assument leur rôle dans la gestion de la crise ; bien que méfiants, ils apprennent à négocier avec les différents interlocuteurs (politiques) rencontrés. Dans ce cadre, la protection de l'environnement apparaît comme la voie privilégiée pour protéger les intérêts individuels et collectifs.

D'un autre côté, face à la réactivité des habitants, les gestionnaires se cantonnent à la notion de *risque imminent*, afin de reproduire les pratiques d'aménagement qui ont façonné le territoire de la commune au cours du 20ème siècle. Ils s'appuient sur les documents règlementaires, les formations à la gestion de la crise, sur des stratégies d'évitement de la participation citoyenne dans la formulation de solutions (Duchêne, Morel Journel, 2000). Ainsi, alors que la représentation habitante du risque évolue progressivement, celle des gestionnaires, motivés par un projet territorial qui favorise les intérêts privés des promoteurs immobiliers, résiste au changement. Le discours municipal n'est cependant pas univoque, car il est porté par des entités différentes. Le bureau municipal de Gestion du risque et le *comité municipal de gestion de crise* recadrent l'action du CCE qui, selon eux, doit se restreindre à la gestion de l'urgence sans agir sur la prévention. De son côté, la commune, notamment par le biais de la *section de Construction et de maintenance du réseau pluvial*, avance l'argument des évènements météorologiques exceptionnels pour justifier des pratiques du passé ayant forgé le territoire métropolitain. Enfin, en raison d'une gouvernance centralisée des fleuves, le bureau du Maire considère comme légitime de déléguer la gestion du risque à un acteur privé au nom du développement territorial.

Or, parallèlement à son action d'opposition, le *comité de quartier* continue à assurer sa mission principale, celle de la gestion de crise. Malgré le renforcement de la mobilisation, malgré les recours juridiques contre la Municipalité, la collaboration avec les instances publiques se poursuivent. Ce sont les actions menées en dehors de la crise qui posent débat et génèrent une confrontation entre la Municipalité et les habitants. Ce qui est en question concerne donc moins la situation du risque, reconnue par tous les acteurs, que son explication. La catégorie de « risque », initialement portée par les seuls acteurs publics apparait dès lors polymorphe, car soumise à plusieurs interprétations construites selon les pratiques quotidiennes de l'espace. Le risque prend forme dans un contexte donné de relations sociales conflictuelles (Borraz, 2013). Pour les habitants de *Barrio Luján*, la solution à mettre en œuvre ne devrait pas se cantonner au périmètre du quartier, ni se décider en fonction de l'intérêt immobilier d'une grande entreprise. Pour les gestionnaires, dans le cadre d'un contexte métropolitain et administrativement contraignant, les solutions techniques portées par le privé permettent de répondre au problème tout en s'inscrivant dans le projet territorial municipal. Face à cette impasse, les habitants ont recours à des instances permettant de s'opposer à la vision de la Mairie. Le système d'acteurs et les catégories d'action proposés par le *Système National de gestion du risque* se trouvent de fait réinventés par l'appropriation habitante du CCE de *Barrio Luján* (schéma 10).

Schéma 10. Evolution du système d'acteurs de gestion du risque à *Barrio Luján*



Le schéma montre l'évolution du système d'acteurs à Barrio Luján*, suite aux différentes interactions entre les trois principaux acteurs collectifs. Il montre la réinvention du système d'acteurs par le CCE qui élargit son champ de compétence et sollicite d'autres acteurs étatiques et juridiques pour faire pression sur la Municipalité.*

Le cas de *Barrio Luján* montre ainsi comment l'introduction d'une catégorie d'action publique dans un quartier peut être instrumentalisée par les acteurs selon leurs propres pratiques et stratégies territoriales. Or, ce contexte peut apparaitre spécifique au regard des quartiers des villes du Sud habituellement étudiés dans la littérature scientifique sur le risque. Ici, il s'agit d'un quartier d'habitants propriétaires de leurs logements, dans lequel il existe des moyens mis à la disposition des résidents pour qu'ils puissent agir, dans lequel le jeu des acteurs a permis d'informer les habitants sur les risques de l'action des entreprises privées. Nous traiterons dans le dernier chapitre de la thèse de l'évolution du système d'acteurs de *La Carpio,* quartier informel, dont le profil correspond aux zones usuellement qualifiées de « vulnérables » (Metzger *et al.*, 2010), de « marges », car elles correspondent à des territoires de pauvreté localisés dans des zones dites « à risque » (Sierra, Tadie, 2008 ; Sierra, 2009).

CHAPITRE 8. LE SYSTÈME D'ACTEURS ABANDONNÉ. LA DÉMISSION FACE AU DÉSENGAGEMENT PUBLIC

Ce dernier chapitre est centré sur le cas de *La Carpio*. Les conclusions du chapitre 6 avaient déjà permis de montrer que l'appropriation habitante du CCE de *La Carpio* se fait par une montée en compétence progressive dans la gestion de la crise et notamment dans celle des hébergements d'urgence. Il a également mis en évidence la façon dont cette expertise n'exclue pas des pratiques de résistance au quotidien, en dehors du cadre formel du dispositif. Les résidents ne se conforment pas à la conception du risque proposé par la Municipalité. Ils reproduisent les modes d'occupation du sol qui ont façonné ce quartier de marge. Ce chapitre étudiera plus spécifiquement les liens et les conflits déclenchés par une opposition entre les résistances habitantes et le positionnement d'un gouvernement local qui tente de se désengager de la gestion d'un territoire informel. Ce désengagement est d'autant plus contesté que le gouvernement local souhaite imposer une *bonne manière* de gérer la crise alors que la réponse apportée par la *Système National de Gestion du risque* ne prend pas la mesure de la précarité et de l'instabilité résidentielle des habitants de *La Carpio*.

L'analyse de ce dernier chapitre sera menée dans le souci de mettre en regard les cas de *La Carpio* et *Barrio Luján*. Cette approche comparative permet de singulariser chaque étude de cas. D'une part cela concerne la désignation des responsabilités du CCE par les agents publics (section I), et d'autre part la dynamique de contestation de la politique publique par les habitants (section II). Ces oppositions n'effacent cependant pas les similitudes entre les deux quartiers, elles permettent de souligner l'importance du rapport et des tensions entre les populations et les gestionnaires dans la définition du risque dans chaque terrain. Cette posture permettra en outre de formuler des conclusions plus générales sur la mise en place des politiques publiques sur le risque.

Dans la mesure où, dans le cas de *La Carpio,* les tensions avec la Municipalité surgissent notamment quant aux *bonnes façons* de faire, la littérature mobilisée dans ce chapitre porte d'une part sur les *best practices* qui circulent de façon standardisée des organismes internationaux vers le niveau local en se heurtant aux spécificités territoriales (Navez-Bouchanine, 2007 ; Revet, 2009a). Les travaux sur les interactions entre gestionnaires et habitants dans la gestion du risque présentés dans le précédent chapitre seront également utilisés (Duchêne, Morel Journel, 2000 ; Coanus, 2010), soulignant la conception paternaliste des agents publics. Je mobiliserai ainsi le concept d'*entreprise de mobilisation sociale* pour comprendre le processus de pérennisation du dispositif local. Il prend sens dans un quartier façonné par une mobilisation habitante qui revendique un droit au logement, un droit d'habiter dans un territoire métropolitain, un droit d'accès aux ressources urbaines (Michel, Ribardière, 2017). La notion *d'entreprise de mobilisation sociale* permet d'inscrire l'appropriation habitante du dispositif local de gestion de crise dans un ensemble de pratiques de résistance, dont celles menées contre le désengagement public : « *S'il est un point d'accord minimal entre toutes les définitions disponibles, c'est bien celui-là : les mouvements sociaux sont « par définition » intéressés à promouvoir un changement ou à y résister.* » (Fillieule, 2009, p. 21). Ainsi, tout comme dans le cas de *Barrio Luján*, l'évolution de l'appropriation du CCE souligne les limites de la politique publique (Rebotier, 2015).

Le corpus utilisé repose sur une série de huit entretiens semi-directifs, dont un avec un ancien leader du quartier, deux entretiens collectifs menés avec des membres du CCE de *La Carpio,* deux autres

individuels réalisés avec la coordinatrice du *comité de quartier* en poste de 2013 à 2018. Enfin, trois entretiens ont été réalisés avec des gestionnaires. Par ailleurs, je m'appuie également sur des rapports réalisés dans le cadre de formations dispensées par la Municipalité au CCE, notamment l'atelier *Analyse des Vulnérabilités et des Capacités* qui s'est tenu durant le premier semestre 2016 à *La Carpio.*

I. De l'autonomisation vers la déresponsabilisation du gouvernement local

Tout comme à *Barrio Luján*, la Municipalité organise des formations à destination du CCE de *La Carpio* afin de renforcer son travail. Cependant, celles-ci ne se cantonnent pas uniquement au domaine de la gestion de la crise, elles encouragent également la réalisation de projets dits de « prévention », c'est-à-dire des initiatives relatives à la compréhension du risque puis à sa réduction. Cette partie porte sur les difficultés à mettre en œuvre la gestion de la crise portée par la Mairie, du point de vue des outils utilisés, de la charge du travail demandée aux habitants et, au final, de la confiance des habitants envers le gouvernement local

A. À la différence de *Barrio Luján,* une mission de prévention encouragée

A *La Carpio,* la Municipalité, par le biais des formations, encourage la mise en place de missions d'enquête de type préventives afin de réduire l'impact des crises. L'analyse se centre ici sur l'atelier pour l'*Analyse des Vulnérabilités et des Capacités* (AVC) dispensée au CCE de *La Carpio* par la Croix-Rouge. Je me fonde sur la lecture du rapport rendu par le *comité de quartier* à la suite de la formation. Celle-ci a retenu mon attention dans la mesure où elle permet d'illustrer, par comparaison au cas de *Barrio Luján*, les différents discours mobilisés par la Municipalité au sujet du rôle des *comités de quartier.* Par ailleurs, tout comme à *Barrio Luján*, nous verrons que les habitants de *La Carpio* soulignent le décalage entre des instruments standardisés et les spécificités des territoires du risque (Navez-Bouchanine, 2007 ; Revet, 2009a).

1. Une formation à la prévention pour un quartier de marge

Au premier semestre 2016, les autorités locales organisent l'atelier *Analyse des Vulnérabilités et des Capacités* (AVC) à *La Carpio*[1]. La formation est ouverte aux membres du CCE et aux habitants et représentants de *comité du secteur* le plus exposé du quartier*, Roble Norte*[2]. Ce secteur est localisé sur le versant Nord du quartier[3]. Les infrastructures des logements y sont peu solides et le terrain risque de s'effondrer en cas d'évènements intenses. Des incidents graves sont en effet déjà survenus : notamment un éboulement de terrain en 2012 qui a provoqué le décès d'une jeune de quinze ans et, plus récemment, en juin 2017, un enfant en bas âge a perdu la vie lors d'un incendie.

L'objectif de l'atelier AVC est d'identifier les vulnérabilités de *Roble Norte*, pour qu'ensuite le CCE travaille avec l'association du secteur afin d'élaborer des stratégies de réduction du risque. À partir des entretiens et de l'analyse du rapport rendu par le CCE, j'ai pu constater qu'à *La Carpio,* la Municipalité, par le biais de cette formation, renforce les capacités d'analyse et de collecte de données par questionnaire, contrairement à ce qui se passait dans le cas de *Barrio Luján.* En d'autres termes,

[1] En effet, lorsque je rencontre pour la première fois le CCE de *La Carpio* en juin 2016, les membres venaient de réaliser cette formation (un mois avant).
[2] Pour rappel, *La Carpio* se divise en neuf secteurs, chacun disposant d'une association de secteur, appelée *comité de secteur*. Huit de ces associations sont regroupées dans Asocodeca (associations de comités de *La Carpio*).
[3] Voir figure 11, Chapitre 4, II. A. 1

dans le cas de *La Carpio,* quartier informel qui s'est développé en marge de l'État[1], la mairie accepte, voire encourage, que le CCE assume des actions de prévention. La méthodologie est présentée dans l'encadré 6.

Encadré 6. Méthodologie suivie par l'Atelier AVC

Dans la formation AVC, les membres du comité, avec des représentants de l'Association de *Roble Norte* sont initiés à une méthodologie participative de collecte et d'analyse d'information en vue de réaliser un diagnostic de territoire. Le principe de la méthodologie est de transmettre des compétences par la mise en pratique immédiate. Ainsi, après avoir été familiarisé avec les différents types de données disponibles, le public de l'atelier doit faire un diagnostic du territoire et rendre un rapport.

A l'issue de la formation les participants sont donc censés savoir collecter des informations à partir de sources primaires, c'est-à-dire de visites de terrain et des entretiens exploratoires avec des personnes clés du secteur. Ils doivent également prendre en compte les sources secondaires : données des institutions formelles telles que la Sécurité Sociale, l'*Institut National des statistiques et des recensements* et les associations de *La Carpio,* entre autres. La formation initie également les participants à la réalisation d'observations, la réalisation d'entretiens informatifs et à la conduite de questionnaires. Ensuite il s'agit de mettre en relation ces données et de les traiter afin d'aboutir à un diagnostic sur lequel fonder un programme de travail.

Pour la mise en pratique, le modèle de questions utilisées pour mener le travail de collecte est fourni par la Croix-Rouge. L'objectif est de comprendre la situation des familles de *Roble Norte*. *« Le modèle* [de diagnostic], *ils nous l'on donné dans la formation. La Croix-Rouge nous a donné les questionnaires, […] les questions concernaient les services publics »*[2]*.* Les questions concernent le niveau de qualification, les catégories socio-professionnelles, la perception des risques dans le quartier.

A la fin de l'atelier il y a une présentation aux résidents d'un bilan de résultats et des actions à mener à moyen et à long terme. Ci-dessous je montre le croquis du secteur *Roble Norte*, réalisé à partir de papiers colorés par les participants à l'Atelier et présenté aux résidents.

[1] Voir Chapitre 2.
[2] Coordinatrice du CCE de *La Carpio,* mai 2017.

Croquis spatial du secteur *Roble Norte* réalisé par les participants de l'atelier



Les couleurs désignent les différentes occupations du sol : logement (bleu ciel), commerces (jaune), organisations non gouvernementales et églises (rose et rouge). Source : Rapport du CCE de La Carpio, Informe final AVC, Diagnóstico Roble Norte (p. 16).

Du diagnostic participatif réalisé dans le cadre de l'atelier doit donc découler un programme de travail sur des projets qui changeraient la situation de risque de *Roble Norte*. Pour leur mis en exécution, les habitants peuvent compter en principe sur le soutien d'autres acteurs comme la Municipalité, la Croix-Rouge et Asocodeca[1]. Parmi les idées proposées, l'une des mesures les plus importantes que les participants avaient identifiée est l'amélioration de la canalisation des eaux usées.

> Donc l'objectif du diagnostic qu'on devait faire c'était ça : voir quels étaient les besoins et les vulnérabilités de ce secteur pour des futures situations d'urgence, et voir comment l'on peut faire de la prévention, le comité de gestion de crise […] avec l'association du secteur, et voir si à partir de projets avec Asocodeca, l'on pouvait remédier ou prévenir cette situation d'urgence. La chose principale portait sur la canalisation des eaux usées…
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Le *comité de quartier de gestion de crise* est ainsi incité à mener une analyse territoriale de *Roble Norte* afin d'effectuer des actions de prévention dans un contexte dans lequel la relation avec les pouvoirs publics est conflictuelle[2]. La stratégie est toute autre que celle mise en place à *Barrio Luján,* où la réalisation de sondages pour mieux comprendre la situation des ménages affectés est plutôt déconseillée[3]. À *La Carpio,* la Municipalité encourage non seulement une prise de conscience des dangers liés au territoire, mais elle propose également une prise en charge par les résidents. Dans cet esprit, les porteurs des projets sont les riverains (par le biais du CCE, de l'association de secteur)

[1] Pour rappel : Association qui réunit huit secteurs de *La Carpio* (sur neuf).
[2] Chapitre 4, II. B
[3] Chapitre 7 II. B. 2

désormais capables de concevoir des actions de *réduction du risque* et de les mettre en application en nouant des partenariats. Les tensions caractéristiques de la relation entre le quartier et les institutions publiques peuvent dans cette perspective se résorber dans des projets portés par les habitants.

Or, si cette formation est proposée par la Municipalité, le travail de prévention est également important pour les membres du CCE, conscients du caractère limité du dispositif local.

2. Une prévention nécessaire malgré une formation limitée

La formation *Analyse des Vulnérabilités et des Capacités* (AVC) fait en effet sens aux membres du CCE, qui constatent l'impact limité de leur action dans le long terme. Face à des situations d'urgence répétées, des activités de prévention leur semblent indispensables. Cela étant, si les membres du comité réalisent le travail de diagnostic, nombre d'entre elles formulent des réserves sur le questionnaire mis en place pour la collecte d'informations auprès des habitants. Le décalage entre des instruments standardisés et la réalité du terrain est alors mis en avant (Navez-Bouchanine, 2007 ; Revet, 2009a). Le questionnaire de l'Atelier AVC, conçu par la Croix-Rouge, est considéré comme inadapté au contexte du quartier. Aussi a-t-il été modifié par le CCE lors de sa passation :

> La Croix-Rouge nous a donné les questionnaires, et d'ailleurs ils étaient mal faits […] Il y a eu une discussion, qui ne venait pas tellement de moi mais plutôt des voisins mêmes, parce que la plupart des personnes qui ont fait le cours, étaient de ce secteur, donc c'est eux qui vivent au quotidien avec cette problématique, et on leur avait dit à ceux de la Croix-Rouge « ces questions sont mal rédigées. Il va falloir les modifier et les poser autrement car elles ne correspondent pas à la réalité du secteur ». […] telles qu'elles étaient rédigées, bah elles sous-entendaient que tout le monde avait de l'eau potable, et que tout le monde disposait d'une fosse septique. Ici, il y a des personnes qui ont toujours un service de « trou ». Téléphone ? Pas tout le monde n'a un téléphone fixe. Maintenant tout le monde a un portable, même deux ou trois. Et donc les questions étaient rédigées comme s'il s'agissait d'une maison toute construite déjà, comme s'il s'agissait d'une zone tranquille, donc elles ne marchaient pas du tout […]. On en a modifié quelques-unes parce qu'on l'avait fait avec l'instructeur de la Croix-Rouge, on les avait modifiées avec lui, je lui avais dit « envoyez le moi, pour le relire avant ». Mais ils l'ont envoyé à un autre camarade, et lui ou bien il ne l'a pas lu, ou je ne sais pas. Et donc ils sont venus avec les questionnaires [*imprimés*]. Et bon, il fallait travailler avec ça. Donc il y a des questions que j'ai dû corriger au crayon papier.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Les membres du *comité de quartier* constatent ainsi la distance qui sépare la vision du prestataire de la commune (la Croix-Rouge) et leur quotidien. Il leur revient la responsabilité de résorber cet écart. Cependant et malgré l'inadaptation de l'approche de la Croix-Rouge, les membres du *comité* sont au fait de la nécessité d'assumer les actions de prévention. L'objectif est affiché clairement dans le premier entretien que j'ai réalisé avec elles[1] :

> Dieu merci, les situations d'urgence que nous avons traitées, ont été, au plus tard, vers six heures du soir. C'est le plus tard que nous avons fait. Et nous sommes restées : dans la dernière moi je suis sortie vers 8h30 du soir. Mais après cette heure, Dieu merci, non. […] moi, personnellement, je ne dors plus tranquillement. À chaque fois qu'il pleut, j'ai le cœur dans la main. Parce que je sais qu'il y a des gens qui sont malchanceux, et que je ne peux pas faire grande chose pour remédier à cette malchance. Donc ce qu'on compte faire en partie, disons dans nos projets futurs, c'est de faire ce rapprochement avec

[1] Nous employons le féminin parce que dans le cas de *La Carpio,* le CCE est porté uniquement par des femmes.

> les directives [*des secteurs du quartier*], rendre visite aux secteurs les plus propices, et essayer de prévenir.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

En d'autres termes, bien que critiques envers les instruments mobilisés dans l'atelier, les membres du *comité* sont d'accord avec le principe de la formation. La lourdeur de leur responsabilité se heurte en effet à une situation inchangée dans le long terme. L'importance de la prévention est également soulignée par d'autres personnalités du quartier, dont cet ancien leader local qui dénonce l'absurdité de la mission de gestion de crise :

> Mais un comité de gestion de crise, bien formé, ou bien dirigé, ne doit pas uniquement faire de la gestion de la crise, c'est ça le détail. Ce qu'il faut faire c'est prévenir la crise. Et parfois, c'est pas vraiment ça qui est traité. Vous voyez ce que je veux dire ? Être là pour tout simplement avoir la chemise de la Croix-Rouge et aller sauver des gens ? Non. Et c'est ça qu'il faut travailler en avance. Pas uniquement lorsque l'urgence advient […]. Parce que ça veut dire que dans chaque glissement de terrain il faudra y aller à nouveau… [*sur un ton conclusif*] Non.
>
> *Ancien leader local de* La Carpio*, entretien individuel, juillet 2017.*

Ainsi, à *La Carpio,* à la différence de *Barrio Luján,* le gouvernement local encourage l'élargissement des compétences du *comité de quartier de gestion de crise* pour changer la situation des résidents exposés du quartier. Ces projets seraient notamment à mener entre le CCE, le *comité du secteur* et le soutien d'Asocodeca. Nous constatons bien le transfert de la responsabilité du public vers d'autres acteurs qui s'opère par le biais de la mise en œuvre de la politique du risque (Borraz, 2008 ; 2013), en l'occurrence par une délégation de la responsabilité vers la sphère la plus locale, les habitants (Metzger, Robert, 2015 ; Metzger, 2017). Par ailleurs, tout comme pour *Barrio Luján,* il est possible de voir la place donnée au privé dans cette délégation. La Municipalité encourage en effet des actions de réduction du risque, telles que la mise en place d'un réseau d'assainissement, par des acteurs non étatiques, en l'occurrence Asocodeca, dont les sources de financement proviennent de l'entreprise d'enfouissement EBI.

Or, ce processus d'accroissement des compétences constitue une mission trop lourde à porter pour le CCE.

B. Une grande responsabilité qui traduit un désengagement

Avec la formation AVC, la Municipalité attribue de nouvelles missions au CCE de *La Carpio*, en plus de celles déjà réalisées en gestion de crise. Cet élargissement des compétences s'accompagne toutefois d'un retrait progressif des autorités locales du quartier. En effet, *« faire du niveau local l'échelle appropriée à la formulation de solutions aux risques fait écho aux grandes évolutions politiques de l'État (désengagement, décentralisation, privatisation, participation, etc.) propres à la gouvernance néolibérale »* (Metzger, Robert, 2015). Le cumul de missions et le retrait de la Mairie conduisent les habitants à questionner les catégories de la politique publique. Alors qu'à *Barrio Luján,* la Municipalité fige ces dernières pour restreindre l'action du *comité de quartier* à la gestion de crise, à *La Carpio* ce sont les habitants qui les bloquent afin de limiter les responsabilités que l'on tente de leur déléguer.

1. Des frontières entre prévention et gestion de crise : les catégories revisitées par les habitants

La concrétisation des solutions préconisées par la formation AVC constitue en effet une tâche supplémentaire difficile à porter pour les membres du CCE, souvent engagées dans d'autres actions associatives dans le quartier. C'est dans ce contexte que la coordinatrice exprime l'absurdité du travail rendu dans le cadre de la formation AVC, qui n'a pas dépassé le stade d'un rapport de diagnostic. En principe, ce dernier devait être rendu et imprimé en quatre exemplaires destinés respectivement à : la Croix-Rouge, la CNE, le *comité du secteur* et le CCE de *La Carpio.* Mais pour des raisons financières, le rapport n'avait pas encore été rendu au moment où j'ai finalisé mon travail de terrain. Comme le document comportait de multiples photos, son impression constituait un coût trop élevé pour les membres du CCE :

> En tout [*c'était*] quatre impressions. Et pour le faire comme il se doit, les photos devraient être [*imprimées*] en couleur, pour bien voir la réalité des choses. Mais bon, ça vaut tout de même des sous, et le CCE ne gère pas des sous. On a expliqué la situation à Asocodeca pour voir s'ils pouvaient financer, mais on n'a pas beaucoup insisté, et pourquoi faire ? Si c'est un rapport qui va pas être lu ? L'information est déjà digitalisée, pratiquement prête […] Ça vaut le coût, c'est le seul [*diagnostic*] fait par les habitants à cette échelle. L'idée était de le faire dans tous les secteurs. Mais ça implique des dépenses que le comité n'a pas et puis il y a aussi des secteurs dans lesquels la direction ne croit en rien [*en les imitant*] « non, non, ici on n'a pas de zones à risque, c'est marginal, s'il y a une urgence, on y va, on la traite, et c'est bon ». Donc si la communauté non plus ne croit pas dans ce que tu fais…
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

La coordinatrice souligne l'écart entre les promesses de la formation et l'ampleur de la mise en pratique. Par ailleurs, avec la montée en compétence du CCE, la Mairie propose d'apaiser les tensions entre les institutions publiques et le quartier informel en développant une relation de partenariat, dans laquelle le gouvernement local ne serait qu'un partenaire parmi d'autres, au côté des acteurs privés. Dès lors, le principe de délégation des responsabilités du *Système National de gestion du risque* repose sur les résidents des quartiers exposés. *La Carpio* constitue ainsi un cas d'école du volet libéral des politiques de gestion du risque (Reghezza-Zitt *et al*., 2012 ; Metzger, Robert, 2015 ; Reghezza-Zitt, Ruffat, 2015). Or, l'étendue des missions de prévention va au-delà de ce que le comité peut assumer :

> Malheureusement, ça s'est arrêté à ça [*elle montre un classeur*]. Le rapport doit faire une cinquantaine de pages. Disons que nous avons interviewé les foyers, parce que ce n'est pas la même chose en haut et en bas [*du versant]* […] donc nous avons interviewé tout le secteur de *Roble Norte,* je crois, en particulier les gens du secteur de *Las* « *Gradas* »[1], pour la même raison, parce que ce n'est pas les mêmes conditions [*en haut et en bas*], et nous l'avons fait selon les thématiques que nous avons vues dans le cours. Ce qui se passe c'est que justement, je vais parler de ça avec les autres aujourd'hui. C'est un diagnostic des vulnérabilités et des variables du secteur, et [*il contient*] des recommandations, que nous, en tant que CCE, faisons au secteur pour éviter les éboulements de terrain, donc ce qui était évident c'était le besoin d'une canalisation des eaux. […] Ce qui se passe c'est que le CCE, c'est un CCE pour tout le quartier de *La Carpio,* mais il se peut qu'une association ne veuille pas travailler avec lui. Et puis le comité, c'est avant tout répondre à la crise, faire le rapport d'urgence. Ce n'est pas sa fonction première [*de faire un suivi des mesures de prévention*], ça devrait l'être, mais ça ne l'est pas.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Cet extrait montre le dilemme dans laquelle se trouve le *comité de quartier*, qui doit répondre à la crise tout en menant des actions de prévention. Dans ce cas, la charge de travail devient beaucoup

[1] En français : « L'escalier ».

trop importante, c'est la raison pour laquelle il tente de bloquer l'élargissement de sa fonction dans la gestion de la crise. Ce faisant, les habitants s'opposent aux objectifs donnés par les institutions publiques aux dispositifs de participation, lesquels déconnectent les solutions apportées du contexte d'inégalités dans lequel elles s'inscrivent. *« L'avènement de la société civile comme interlocuteur indispensable à la démocratie contribue à la formulation des problèmes et à la mise en œuvre de solutions au niveau local, débouchant souvent sur leur déconnexion des grandes problématiques sociales et politiques »* (Metzger, Robert, 2015). En définitive, le CCE de *La Carpio* doit agir en permanence face à des choix impossibles. Il est tiraillé entre le besoin d'aider des habitants dans la détresse et le besoin de réduire des situations à risque ; entre le besoin de résoudre une situation immédiate, et le besoin de résoudre une situation d'inégalité structurelle, responsabilité qu'il n'a pas les moyens d'assurer.

2. Entre confiance et abandon municipaux

Par ailleurs, alors que le *comité de quartier* renforce son expertise, la Municipalité se rend de moins en moins dans le quartier, elle ne se déplace plus pour vérifier l'impact des crises. Si cette attitude est vécue comme un signe de confiance dans un premier temps, elle est progressivement ressentie comme un abandon du gouvernement local lors des situations d'urgence :

> Le plus important pour nous c'est qu'avant, le comité de la municipalité de San José venait, il traitait la crise. Maintenant tout ce qu'il fait c'est qu'il envoie le chauffeur, parfois en compagnie du représentant, pour laisser les donations. Ils ont tellement confiance en nous, qu'ils ne viennent même plus pour voir ce qui s'est passé, à moins que ce soit quelque chose de sérieux. Dans ce cas ils viennent. Mais dans le cas contraire, depuis que nous travaillons dans ce truc, ils sont venus genre à deux crises. Évidemment si je ne vous connais pas et que je vous donne une responsabilité de ce type, et bien je dois vérifier si vraiment il y a une situation d'urgence ou si vous êtes en train de privilégier des amis. Mais grâce à notre travail, la Municipalité ne vient plus. L'agent se dit « c'est où l'urgence ? Ah ! C'est en bas ? Ah ! Non, non, moi je ne descends pas ». Dans le rapport que nous lui envoyons, nous mettons des photos.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

> C'est ce qu'elle [*la coordinatrice*] disait : elles ont tellement confiance dans ce qu'on fait, qu'elles nous laissent comme ça…
>
> *Sandra, CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

L'expertise du *comité de quartier* permet dès lors au gouvernement local de ne pas se rendre dans les lieux les plus lointains du quartier, les plus exposés, les plus frappés par les crises. La confiance accordée par les autorités locales, laquelle est dans un premier temps source de valorisation symbolique pour les membres du CCE, apparaît progressivement comme un désengagement public dans un quartier *de marge*. En d'autres termes, les membres du CCE reprochent aux gestionnaires de faire désormais reposer la gestion de la crise sur leur seule disponibilité :

> Non, parce qu'au début, on n'avait pas vraiment de conflits, ce qui se passait c'était que, si vous savez pas ce que vous faites bien, comment reprocher à quelqu'un quoi que ce soit s'il ne sait pas... Au début, la représentante venait et visitait […] maintenant il y a une crise, et nous, nous y allons, nous envoyons le rapport, on envoie les photos, et elle ne se pointe même pas. Elle envoie une voiture si elle a quelque chose à envoyer, point barre...
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

La relation de confiance tissée entre les deux acteurs se trouve ainsi remise en cause. On rejoint ici les réflexions de Borraz sur l'utilisation de la notion de risque, pour légitimer les limites de la gouvernance (Borraz, 2013, p. 251 ; Gilbert, 2013). Le caractère participatif de la politique du risque permet de

justifier ici un désengagement des institutions publiques (Reghezza-Zitt *et al*., 2012 ; Metzger, Robert, 2015 ; Reghezza-Zitt, Ruffat, 2015), qui ne parviennent pas à assurer les missions de prévention à *La Carpio.*

Ainsi, contrairement à ce qui s'est produit à *Barrio Luján* où les responsabilités du *Comité de quartier* ont été volontairement réduites par le gouvernement local, à *La Carpio* elles sont élargies. Ceci n'empêche pas une remise en question de l'action des agents municipaux dans les deux quartiers. Portée par un contexte international qui valorise *la résilience*, la Municipalité tend à faire reposer la responsabilité du risque sur les individus. Or les habitants de *La Carpio,* bien qu'ils admettent l'importance des actions de prévention dans leur quartier, se trouvent dans l'incapacité de les mener au bout. Face à l'accroissement des responsabilités, ils développent ainsi une posture critique vis-à-vis de leurs principaux interlocuteurs institutionnels. Ce qui est interprété dans un premier temps comme une marque de confiance se transforme en méfiance envers des agents municipaux considérés comme irresponsables, dans la mesure où ils ne prennent plus la peine de se déplacer lors d'une situation de crise. Par ailleurs et comme nous l'avons déjà évoqué, les entretiens montrent bien la façon dont le *comité de quartier* fige les catégories d'action publique de la politique de gestion du risque afin de limiter à la gestion de crise les responsabilités que la Municipalité tente de leur déléguer notamment dans le domaine de la prévention.

II. Tensions et fuite face à un ordre hiérarchique contesté

L'ensemble des éléments évoqués dans la partie précédente se retrouve dans le récit de la coordinatrice du *comité de quartier* qui démissionne de son poste en novembre 2017, après le passage de la tempête intertropical *Nate,* que nous avons déjà évoqué au chapitre 6. L'objectif de cette partie est de montrer comment les conflits se cristallisent lors de la gestion de la tempête et conduisent vers un blocage du dispositif. Cette évolution est certes différente de celle de *Barrio Luján,* où les habitants parviennent à élargir leur périmètre d'intervention dans la gestion du risque contre la position du gouvernement local. Mais elle s'en rapproche, dans la mesure où cette démission constitue un acte de résistance, une remise en question de la politique publique.

A. Tout comme *Barrio Luján*, la contestation des cadres technocratiques : la crise d'octobre 2017

En octobre 2017, la tempête intertropicale *Nate* frappe le Costa Rica. Cet événement provoque le déclenchement d'une alerte rouge sur de nombreuses régions du pays, dont la Vallée Centrale[1] (Estado de la Nation, 2018). Son passage occasionne des dégâts importants sur l'ensemble du territoire costaricien. Quatorze personnes décèdent, 985 logements doivent être relocalisés, 346 réparés, et 274 être reconstruits[2]. 179 hébergements d'urgence sont ouverts dans tout le pays, dont un à *La Carpio* où seule une famille perd l'intégralité de ses biens. Compte tenu de la quantité de pluie tombée à San José avant l'arrivée de la tempête, la commune ouvre un hébergement d'urgence par prévention dans ce quartier. Or, depuis sa constitution, le CCE de *La Carpio* a acquis des compétences dans ce domaine, par les formations suivies, mais également par plusieurs mises en situations concrètes, tel un incendie survenu peu de temps avant l'ouragan. Fondé sur son expérience, le CCE

[1] Ainsi que la Région Nord et Pacifique Central et Sud.
[2] Les pertes matérielles s'élèvent à 34 millions d'euros approximativement.

considère la gestion de l'hébergement d'urgence lors de *Nate*[1] comme une réussite, pourtant cette gestion donne lieu à une confrontation entre le *comité de quartier* et les représentants municipaux.

1. Le besoin de se distinguer des institutions publiques

Ce conflit doit se comprendre à la lumière de l'appropriation habitante du CCE, qui s'est toujours caractérisée par une prise de distance vis-à-vis de la Municipalité dans ce quartier *de marge.* Des différends ont eu lieu dès la gestion des premiers hébergements d'urgence, que le CCE jugeait trop bureaucratique et rigide dans les relations aux familles sinistrées. Celui-ci a toujours privilégié la prise en charge de l'affect des familles contre une approche procédurale. Dès lors, si elles jouent leur rôle au moment de la situation d'urgence, les membres du comité s'efforcent de se démarquer par rapport au volet coercitif de certaines des interventions publiques. Ce qu'illustre parfaitement le cas de César.

Lorsque j'échange avec César (que nous avons déjà présenté au chapitre 6), je suis accompagnée par deux membres du CCE de *La Carpio.* Durant l'entretien, il se souvient de l'hébergement d'urgence dont il a bénéficié à la suite de la destruction de sa maison provoquée par la crue de la rivière *Virilla*. Pendant la conversation, l'une des membres du CCE présentes intervient afin d'expliquer le désaccord avec les gestionnaires lors de la fermeture de l'hébergement :

> *César :* [*en regardant sa femme et les membres du comité*] combien de temps nous sommes restés là-bas ? Deux semaines, peut-être ?
>
> *Membre du comité :* Oui, le truc c'est que disons que là, le problème a été, que comme le mot l'indique, c'est un hébergement temporaire, et la personne représentante de la Municipalité, m'a dit que non, qu'ils [*les sinistrés*] ne pouvaient pas rester là. Je lui ai donc dit : « bon, alors dites-leur vous parce qu'avec nous ils vont s'énerver », pas vrai ? Qu'est-ce que les familles vont penser ? Que c'est plus important l'intérêt de la salle — [*sur un ton explicatif*] parce que la salle est aussi louée pour d'autres activités. Donc les gens vont se dire : « c'est plus important l'activité de la salle que le besoin des familles ». Donc c'est elle-même qui a dit aux familles : « excusez-moi, mais ceci est un hébergement temporaire. Je sais que vous, là où vous habitez, c'est pas une zone où vous devriez habiter, mais j'ai besoin que vous libériez la salle et dans le cas où vous souhaitez demander des aides, faites les démarches, soit avec l'IMAS… »
>
> *Parcours réalisé avec plusieurs membres du CCE dans le secteur* Roble Norte *de* La Carpio*, juin 2016.*

Cet extrait pointe le conflit de loyauté dans lequel se trouve le comité, du fait de sa nature hybride, tantôt institutionnelle, tantôt citoyenne. Pour le CCE il est très important d'être reconnu par les familles impactées et de ne pas être confondu avec les représentants de la Municipalité. D'une part, cette démarcation facilite son travail et son intégration dans le quartier. Elle permet de le rendre efficace en cas de crise dans la mesure où un lien de confiance avec les habitants est noué. D'autre part, cette prise de distance montre le poids des attaches territoriales des riverains pour une intégration effective du CCE dans le quartier, en le rendant empathique à la situation des riverains rencontrés quotidiennement. Ces attaches l'empêchent d'être assimilé à un *Système institutionnel* qui propose certes un soutien, mais impose également des cadres réglementaires contraignants.

Lors de l'arrivée de la tempête *Nate,* cette logique de prise de distance vis-à-vis des pratiques gestionnaires s'exprime à nouveau, notamment lorsqu'il s'agit d'évacuer, sans leur consentement, les familles exposées. Les fortes précipitations des jours précédents le passage de *Nate* avaient déjà considérablement affecté les habitants de la vallée centrale. Dès le déclenchement de l'alerte rouge,

[1] Le 5 et 6 octobre 2017.

un centre d'hébergement préventif est ouvert à *La Carpio* pour des résidents du secteur *Roble Norte,* dans lequel des décès avaient été déplorés lors d'un précédent épisode. Or, sur quinze familles évacuées, sept refusent d'abandonner leur maison par peur de perdre tout leurs biens : « *il y a des familles qui ne veulent pas quitter leur logement, malgré la situation d'urgence imminente, par peur de perdre leurs affaires, ce qu'ils ont, et peur de ne pas savoir où ils vont aller*[1] ». Mais du fait de la présence d'enfants, les services de l'État enjoignent les parents de conduire les mineurs au centre d'hébergement :

> Lorsqu'il y a une urgence, tout se connecte, d'autant qu'il y a des enfants impliqués […] Donc quand la personne de la Municipalité est venue, elle a dit « et les autres familles ? ». Ils [*les pompiers et la police*] leur ont dit « Elles n'ont pas voulu sortir ». Elle [*la personne de la municipalité*] a informé le *Patronat national de l'enfance*[2]. Ce dernier est arrivé à 5 h 30 de l'après-midi et a fait évacuer les familles. Il leur a dit « soit vous restez dans l'hébergement d'urgence, soit, avec le soutien de la police, j'amène les enfants dans un foyer à nous, et cela pourrait prendre six mois avant que l'on puisse vous les rendre ». Donc c'est sûr plus d'une mère est arrivée à l'hébergement d'urgence [*avec ses enfants*].
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

Cette mesure coercitive des autorités publiques a généré dans le quartier des tensions entre les familles abritées et le comité de gestion d'urgence. Les membres du CCE ont été perçues comme des complices des services de l'État. Elles ont dû alors se justifier devant les personnes concernées, afin de ne pas être associées à cette action brutale des services de protection de l'enfance alertés par la Municipalité :

> Donc une dame [*parmi les sinistrées*] a commencé à se méfier de nous, pensant que c'était nous qui avions appelé le *Patronat de l'enfance*. « Moi je n'ai envoyé personne. Moi je n'ai pas bougé d'ici, lui ai-je dit, mais le *Comité Municipal* a appris, et c'est lui qui a appelé ». Et donc la représentante de la Municipalité s'est approchée et a dit « oui, c'est moi, qui ai appelé le *Patronat de l'enfance*, parce que si vous, votre vie, vous intéresse pas, d'accord c'est votre vie, mais vous ne pouvez pas mettre en péril les enfants ».
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

Au fait de la faiblesse des ressources de certaines familles du quartier, le comité ne souhaite donc pas être associé aux instances de l'État. Ce souci de démarcation peut sembler paradoxal dans la mesure où le comité continue à jouer son rôle d'intermédiaire lors de la crise.

2. Un rappel à l'ordre contesté

La situation de stress générée par la tempête *Nate* accentue cette stratégie de prise de distance, notamment lors de la fermeture de l'hébergement d'urgence. Une confrontation a alors lieu avec les gestionnaires de la Municipalité, provoquée par la façon dont le gouvernement local s'impose au bout de huit jours de travail effectué par le CCE. Le rappel à l'ordre municipal porte sur la décision du jour de clôture du local ainsi que sur les critères de sélection des familles sinistrées pour l'obtention des dédommagements publics.

Dans le cas de *Nate*, l'hébergement d'urgence à *La Carpio* accueille cinquante-sept personnes et reste ouvert pendant huit jours, durant lesquels le *comité de quartier* doit veiller à son bon fonctionnement. Le ministère de la Santé fait des inspections journalières pour vérifier le bon niveau de salubrité des

[1] Sandra, Membre du CCE de *La Carpio,* entretien collectif, juin 2016.
[2] Institution de défense des droits de l'enfant. En espagnol « *Patronato National de la Infancia* ».

conditions d'accueil, mais la coordination de l'hébergement repose principalement sur le CCE[1]. L'un de ses membres doit rester sur place en permanence pour s'assurer entre autres que les repas sont bien distribués et qu'il n'y ait pas de conflits. « *J'étais crevée* »[2], affirme la coordinatrice. Au bout de huit jours, un agent municipal se rend sur les lieux pour fermer le centre d'hébergement. Cette décision provoque une confrontation avec les membres du *comité de quartier* parce qu'elle s'impose à eux sans connaissance de leur accompagnement des familles abritées :

> Les gens [*les sinistrés*], enfin, c'est pas qu'ils s'habituent, mais peut-être ils sont plus en sécurité là [*dans l'hébergement*] que là où ils habitent, donc c'est elle [*la responsable de la Municipalité*] qui vient pour fermer... Nous, on avait pensé… Il allait y avoir une activité récréative samedi [*dans la salle*], donc OK, les huit jours s'arrêtaient le jeudi. [*Mais*] nous, on avait pensé laisser les gens rester jusqu'au samedi, pour qu'ils puissent participer à l'activité… Elle [*la représentante municipale*] est arrivée jeudi dans l'après-midi et a dit « Non, non, ici on va fermer et on va fermer »... Plusieurs personnes l'ont détestée.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

Ce qui pose problème, c'est moins le respect de la règle qu'une façon autoritaire de faire sans réelle évaluation de la situation de l'accompagnement et des sinistrés. Alors que le comité s'est déjà consolidé en termes de gestion d'hébergement d'urgence, cette injonction municipale devant les familles sinistrées est vécue comme une humiliation publique. Le rappel à l'ordre est d'autant plus mal ressenti que le travail réalisé par le CCE est bénévole :

> À moi, elle m'a dit des choses qu'elle n'aurait pas dû me dire, devant les gens en plus, et c'est pour ça que j'ai envie de démissionner, parce qu'elle devrait remercier, et elle devrait me respecter et respecter ce que nous avons fait, et pas venir ici […] Comment un fonctionnaire peut-il mépriser l'effort fait par des gens qui ne sont pas rémunérés ? Elle, elle est payée avec un salaire, elle est couverte. Nous, non ! Nous, on va gérer une crise et n'importe quoi peut nous arriver et tant pis. Et qu'elle vienne mépriser notre travail !
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

La coordinatrice réagit à l'attitude de l'agent, qui impose un ordre hiérarchique sans avoir assumé la responsabilité de l'hébergement d'urgence. En filigrane, c'est la politique de gestion du risque qui est critiquée, laquelle permet aux autorités de déléguer une responsabilité tout en maintenant un rapport hiérarchique vis-à-vis des populations.

Le conflit avec la Municipalité concerne également la sélection des familles sinistrées devant bénéficier des aides de l'*Institut Mixte de l'Aide sociale* (IMAS). Sans réelle connaissance du terrain et des personnes sinistrées, l'agent municipal détermine quelles sont les familles ayant droit aux aides. La coordinatrice du CCE remet alors en cause la compétence de la responsable de la Mairie :

> Ce n'est pas elle qui est venue voir les terrains que c'est ce qui se passe d'habitude, pour voir si ça correspond. Ce n'est pas elle. C'est un ingénieur qui est allé visiter les terrains, donc avec quel critère allait-elle dire à l'IMAS quelle famille avait le droit ou non de recevoir les aides ? […] Je lui ai dit « on revient au même, je sens que vous, vous devriez nous respecter, et vous, vous ne savez pas qui sont les familles, et vous, vous n'avez pas visité le terrain, vous-même vous êtes en train de le dire, comment osez-vous dire ça ? Et devant les familles ! Enfin, put… c'est le comble, c'est pas possible ». Elle a dit « oui, mais c'est que moi je n'ai pas les compétences parce que je ne… » « Exactement, et vous là, vous nous avez mis par terre ». Et elle s'en est rendue compte, elle l'a vu. Enfin, même si ce n'est qu'entre guillemets qu'elle est notre chef, et bien elle devrait respecter le travail fait jusqu'à maintenant. Le

[1] Chapitre 6 II. B. 2

[2] Coordinatrice du CCE de *La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.

> travail en équipe avec les familles. Les familles étaient super contentes. À la fin, les familles ont pris leurs affaires et sont parties, super énervées.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

Le CCE reproche à la représentante de la Municipalité non seulement sa capacité d'expertise en l'absence de connaissance du terrain, mais également sa façon de faire, et notamment ses remarques en présence des familles sinistrées. Celles-ci sont vécues comme un manque de professionnalisme face à un comité devenu expert en matière de gestion de situation d'urgence. Aux yeux de la coordinatrice, l'agent municipal aurait pu discuter avec elle en interne et non pas s'adresser de manière abrupte à des familles aux ressources limitées espérant bénéficier d'aides publiques :

> Et pire encore, au lieu de faire une réunion entre l'IMAS et nous, pour dire à l'IMAS « pour nous, il n'y a que cette famille qui remplit les critères », mais gérer les choses à l'interne… et non ! Quand elle est arrivée, les familles étaient assises en train de se faire interviewer, et donc elle a dit : « Non, mais vous faites quoi, vous ? Vous, la seule chose que vous avez à traiter c'est d'interviewer une famille. C'est juste une famille qui est concernée. Vous ne pouvez pas voir les autres »[1]. Comme ça ! devant les familles mêmes ! Donc elles [*les familles*] se sont énervées.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

L'injonction de l'agent municipal devant les familles remet en cause les compétences du CCE. Mais elle atteint également la reconnaissance symbolique du comité dans le quartier et les liens affectifs tissés avec les voisins sinistrés.

Ainsi, la fermeture de la structure d'accueil de la tempête *Nate* constitue un moment de tension fort entre le CCE et le *Comité municipal*, deux acteurs ayant des priorités distinctes. La Municipalité doit inscrire son action dans un cadre bureautique et administratif de gestion institutionnelle de la crise. Pour le *comité de quartier de Gestion de crise*, ces injonctions municipales sont déconnectées de la réalité du quotidien des familles, de la réalité du terrain vécu (Lolive, 2010a ; 2011). Tout comme pour *Barrio Luján,* les attaches affectives (Lolive, 2010a) déterminent la façon dont le CCE s'approprie la gestion du risque à *La Carpio.* Ces attaches des riverains permettent d'affirmer un discours face à un gouvernement local. Le conflit traduit par ailleurs une évolution de la relation entre le comité de gestion de crise de *La Carpio,* renforcé dans ses compétences, et le gouvernement local qui souhaite s'imposer sans avoir le moyen de résoudre structurellement la situation des habitants. La relation de type vertical et hiérarchique entre gestionnaires et résidents, pour reprendre les termes de Coanus (Coanus, 2010), entretenue depuis la mise en place du dispositif local se trouve transformée. La confrontation rend compte du souhait du CCE de s'affirmer en tant qu'interlocuteur légitime sur son territoire, dans un domaine désormais maîtrisé.

Or, si les dissensions apparues lors de la tempête *Nate* ont permis au CCE de revendiquer une reconnaissance, fondée sur l'expérience des crises et un savoir du territoire, il constitue également un moment de cristallisation pour la coordinatrice du comité qui démissionnera à la suite de ce conflit. Dans un contexte où les bénéfices matériels sont déjà limités, le conflit vide le dispositif de toute valeur symbolique, de toute raison d'être.

[1] En effet, à la suite du passage de la tempête une seule famille perd l'intégralité de ses biens.

B. Un désengagement collectif mis à l'épreuve par la démission individuelle

À la suite du passage de la tempête *Nate*, la coordinatrice du CCE de *La Carpio,* officialise son souhait de démissionner de son poste. En effet, dans le cas de *La Carpio, l'entreprise de mobilisation* ne se structure pas en un regroupement collectif autour du CCE, comme c'est le cas à *Barrio Luján,* mais passe par l'abandon. Si cette démission est de l'ordre de la volonté individuelle, elle traduit toutefois une résistance à la délégation d'une responsabilité publique lourde à porter pour les habitants et à reconnaissance symbolique limitée. Le récit de la coordinatrice pour expliquer sa démission permet d'illustrer davantage la place des affects territoriaux (Lolive, 2010a) dans cette action de résistance. Cette désertion de la coordinatrice est latente depuis le début de mon travail de terrain et passe par plusieurs étapes jusqu'à s'affirmer clairement lorsque je le finis. Bien avant mon premier entretien, en juin 2016, un représentant municipal m'indiquait déjà : « *Elle [*la coordinatrice du CCE de *La Carpio] m'a dit qu'elle ne voulait plus être coordinatrice, mais je ne sais pas pourquoi* ».[1] Puis, lorsque je la rencontre, elle formule le souhait, *au conditionnel*, de ne plus vouloir faire partie du comité. Elle envoie une première lettre de démission en mai 2017, laquelle sera refusée par ses camarades. Ce n'est qu'en novembre 2017 que la coordinatrice exprime enfin une position ferme pour abandonner la mission du CCE, cette fois avec succès. Cette démission ne sera cependant effective que sept mois plus tard, lors du renouvellement du comité. Il s'agit ici de retracer le chemin d'abandon du poste de coordinatrice avec l'objectif de préciser les dysfonctionnements du *Système National de gestion du risque* (SNGR). Ceux-ci prennent forme à l'échelle d'un territoire habité et s'exacerbent à la suite d'une grande crise, la tempête *Nate*.

1. Tensions internes dans la gestion d'une grande responsabilité morale

Tant à *Barrio Luján* qu'à *La Carpio,* la figure de la coordinatrice constitue une pièce clé dans le fonctionnement du CCE. Elle est la première personne contactée et la référente pour l'ensemble des membres en interne. Pour expliquer sa démission, la coordinatrice du CCE de *La Carpio* insiste sur le cumul de compétences et de responsabilités pesant sur son poste, la rendant indispensable pour toute urgence, alors qu'il y a d'autres membres dans le comité. La coordination implique une disponibilité permanente, empiétant sur ses activités quotidiennes, associatives et personnelles. Pour ne citer qu'un exemple, elle fait partie d'une coopérative pour l'accès au logement, dont le modèle autogéré a été impulsé dans d'autres pays en Amérique latine, et qui n'existe pas au Costa Rica. Elle doit dès lors se déplacer à l'étranger, en Amérique centrale, pour suivre des formations :

> Lorsque les autres membres n'ont pas de confiance en ton travail, il est mort. Elles sont en train de remettre en cause qu'ils m'appellent moi. Mais bon si je suis la coordinatrice, et l'on a un *WhatsApp,* j'envoie l'information au *WhatsApp*. Je n'ai jamais été voir une crise ou déposer des vivres seule. Moi, je sais comment ne pas donner prise aux insinuations[2], c'est pour ça que j'ai réussi à rester autant de temps [*impliquée comme leader*] […] Pour cette autre urgence-là, j'étais à l'étranger. Enfin, je ne pouvais pas savoir qu'il allait y avoir une urgence, et c'est moi qui ai été remise en cause. Mais il n'y a pas que moi, il y a six autres femmes. Si la coordinatrice est absente, la coordinatrice adjointe doit pouvoir assumer la responsabilité. Mais bon malheureusement, parmi toutes les membres c'est moi la plus préparée académiquement, la plus préparée, et celle qui est, comme elles disent, la plus

[1] Représentant du bureau de *Gestion du risque*, Municipalité de San José, juin 2016.
[2] En espagnol, l'expression utilisée c'était : « *yo sé cuidarme las espaldas* ».

> chevronnée : je sais comment parler aux gens, [*m'adresser aux*] les institutions. [*Faisant une concession*] D'accord ! Mais moi je ne suis pas née comme ça. J'ai appris avec le temps.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Au-delà de cet investissement dans la coopérative de logement, elle travaille dans une fondation à *La Carpio ;* et alors qu'elle hésite à démissionner, sa situation familiale se complique. Dans ce contexte, malgré une longue trajectoire de leader locale, la charge de la coordination devient moralement lourde, d'autant que la mission du CCE prend forme dans des situations d'urgence qui touchent les habitants. Si la fonction du *comité de quartier* n'est pas de remplacer les instances de premier secours (Croix-Rouge, pompiers, police), la prise en charge de l'incident pour réaliser le *rapport de crise* implique néanmoins la gestion d'une situation de stress :

> Au moins moi, personnellement, humainement, *j'aimerais* ne plus y être, pas parce que je ne peux pas le faire, mais parce que je ne dors plus tranquille, je ne suis plus tranquille. Ça m'importe plus les besoins de tout le monde et moi : à chaque fois qu'il pleut, je me dis « mon dieu, s'il te plait protège les familles qui sont en situation de risque dans le quartier, qu'il n'y ait pas une situation d'urgence, et si elle advient [*s'il te plait*] que les familles ne soient pas impactées physiquement ». Évidemment, la perte de matériel est très douloureuse, et c'est des choses qu'elles ont réussies à avoir avec beaucoup d'effort, mais moi je ne suis plus tranquille. […] Et je crois que c'est la même chose pour toutes [*les membres du comité*].
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien collectif, juin 2016.*

> A part ça, c'est pas que c'est fatigant pendant la crise, c'est que je ne suis plus tranquille. Je ne dors plus tranquille. Quand je vois une pluie très forte, je commence à penser aux familles. C'est pas qu'avant je n'y pensais pas, mais c'est que maintenant, après avoir travaillé dans ce truc, c'est plus latent, plus présent.
>
> *Karla, coordinatrice du CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

Le fait d'être membre du *comité de quartier* rend ainsi l'urgence plus présente et son anticipation pèse émotionnellement sur les personnes, notamment sur la principale référente. Ainsi, son récit met en avant le poids de la gestion de la tempête *Nate* :

> Et après […], ça s'est cumulé aussi, l'incendie et la gestion du dernier hébergement d'urgence lié à la tempête. Même si moi dans le premier j'y étais pas, pour l'incendie, je suis arrivée juste — parce que j'étais à l'étranger — pour deux, trois jours, c'est ce que j'ai pu aider. Quand la tempête est arrivée, que nous avons dû gérer les [*quinze*] familles pendant huit jours, [*sur un ton emphatique*] là, ça a été très fatigant, parce que là j'ai dû tout coordonner moi. Donc voilà… j'étais crevée. J'ai plusieurs fois insisté, j'ai plusieurs fois insisté, et à ce jour le *Comité* [*municipal*] ne m'a rien répondu… J'ai plusieurs fois insisté qu'il faut faire une réunion, qu'il faut plus de gens… C'est ça le problème, disons.
>
> *Karla, coordinatrice CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

Elle insiste sur le mode d'organisation du CCE qui est resté le même depuis sa première lettre de démission. Les dysfonctionnements pointés alors remontent à la surface à la suite de la tempête :

> Avec toutes les situations d'urgences à gérer, le *Comité Municipal* n'a pas eu le temps de se réunir avec nous. Donc quand moi j'ai fait ma [*première*] lettre de démission et je l'amène ici, les membres du CCE ne l'acceptent pas : « Non, écoute, tu as raison, il faut travailler plus en équipe ». Mais c'est la même chose. En principe, je ne devrais pas aller toute seule pour traiter une crise, c'est pour ça que nous sommes une équipe. Et j'ai dû gérer des crises, seule, tard, 9h30 du soir. Et ça ne doit pas être comme ça. Donc moi je suis surchargée parce qu'en plus si je vais toute seule, il faut prendre les coordonnées et les informations des familles affectées, nom, prénom, numéro d'identité, âge, numéro de téléphone de toutes les personnes. Il faut envoyer le rapport à la Municipalité. S'ils ont des matelas, des

> couvertures, ou de la nourriture, ils m'appellent moi, et pas pour fixer un rendez-vous [*en les imitant*] « écoute on arrive ». Et donc il faut laisser ce que je fais…
>
> *Karla, coordinatrice CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

Ainsi, le récit de la coordinatrice met en avant la charge affective intrinsèque à la mission du *comité de quartier*, qui doit se déplacer lors d'une crise pour échanger avec des habitants qui vivent une situation de détresse. Par ailleurs, elle insiste sur la tension liée à la demande de disponibilité permanente et à la surcharge de travail. Le risque devient une thématique omniprésente pour la coordinatrice et elle ressent lourdement la délégation d'une responsabilité qu'elle n'arrive plus à assumer. Cette frustration s'exacerbe lors de la gestion d'une grande crise, comme ce fut le cas avec la tempête *Nate*. En cela, ce récit rappelle nombre de travaux sur les mobilisations sociales et les trajectoires d'engagement des dirigeants (Levine, Romero, 2004 ; Neveu, 2019b). L'usure du travail militant et le poids des impératifs familiaux jouent en effet un rôle dans la décision de Karla de démissionner de la structure. Toutefois il convient de souligner que, disposant d'une longue trajectoire de leader locale, elle ne démissionne pas de toutes les organisations dans lesquelles elle participe, multiples[1]. Elle choisit de démissionner du CCE, la gestion du risque telle que formulée par les gestionnaires ayant perdu de son sens. L'exemple permet ainsi de prolonger les réflexions de Barbier (2005) sur le désenchantement citoyen. La démission du dispositif de participatif exprime moins un désintérêt de l'habitant qu'une remise en cause de l'action du pouvoir local dans un contexte métropolitain traversé par des relations asymétriques.

2. Une collaboration distendue avec la Municipalité

Cette surcharge de travail se fait sentir alors que, parallèlement, les collaborations avec la Municipalité, indispensables pour faire vivre le dispositif local de gestion de crise, deviennent de plus en plus difficiles. Le rôle du gouvernement local est pourtant essentiel pour la mission du CCE. Sa validation est indispensable pour rendre le *rapport de crise* aux sinistrés et pour obtenir des dédommagements auprès de *l'Institut Mixte de l'Aide Sociale*. Or, suite aux deux crises d'octobre 2017, l'incendie et la tempête *Nate*, l'absence de retour de la part des représentants de la Municipalité désempare la coordinatrice :

> Alors bon, il faut avoir de la patience pour tout. Enfin, le rapport sous-entend de le rédiger, de l'envoyer, ce qui demande du temps pour que la personne responsable [*à la Municipalité*] puisse le lire, et qu'elle me l'envoie… et malgré tout ce temps… je leur ai demandé les deux rapports […] et on ne m'a rien envoyé. […] Rien envoyé. Je ne peux pas donner le rapport aux familles. Heureusement qu'elles sont tranquilles et que bon elles ne m'ont rien exigé parce que ce n'est pas ma faute, de pas l'avoir. C'est ce que je vous dis, au moment où l'on arrive sur place [*lors de la crise*], c'est autre chose. Les gens exigent. Les gens croient que parce qu'ils ont subi une crise, alors on va les aider… et c'est pas comme ça. […] Les responsables savent que je dois le rendre, mais bon, à ce jour… [*silence*] […] Donc bon, la personne responsable ne m'a pour l'instant rien répondu du tout.
>
> *Karla, coordinatrice CCE de* La Carpio*, entretien individuel, mai 2017.*

L'absence de validation du rapport engage ainsi indirectement la fonction du *comité* auprès des habitants affectés. La légitimité du CCE est en jeu. Nous avons vu que ce document permet de se faire

[1] Elle est engagée dans un comité de secteur, elle est mobilisée pour la mise en place d'une coopérative de logement, et elle est engagée dans le CCE.

accepter par les résidents de *La Carpio*[1]. La coordinatrice se voit dès lors surchargée non seulement par les différentes tâches à assumer lors de la gestion de l'urgence, mais également par le silence de la Municipalité qui conforte le discours de désengagement des institutions publiques déjà évoqué :

> …je leur ai dit « je ne veux plus continuer, je suis fatiguée, il y a plein de gens compétents, et dans tous les cas, vous pourrez les former aussi ». Donc elle [*la personne représentante de la Municipalité*], ce qu'elle dit c'est « avec l'effort qui a été fait, et le travail réalisé », parce que maintenant, dès qu'il y a une crise, ils m'appellent moi. On y va, on traite, et on fait le rapport et on l'envoie… Ils viennent plus. Vraiment, ils viennent pratiquement plus. Ils ont confiance dans le travail que l'on fait et alors ils s'en tiennent à ça.
>
> *Karla, coordinatrice CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

La citation montre bien qu'aux yeux de la coordinatrice, la montée en compétence du CCE est un moyen pour la Municipalité de ne plus assumer son rôle dans le quartier, de déléguer une responsabilité qui retombe notamment sur elle. Le récit insiste sur la demande de disponibilité qui n'est pas réciproque : alors qu'elle doit se rendre sur le terrain lors de la crise et rédiger un rapport, la Municipalité ne semble pas être au rendez-vous, rendant paradoxalement le travail du CCE obsolète. Ainsi, la démission de la coordinatrice demeure certes un acte individuel, mais elle illustre un mouvement général de désertion des membres du Comité. Elle n'est qu'une parmi d'autres à réagir de cette façon :

> Qu'est-ce qui se passe ? Je suis la seule qui va pas jusqu'au bout. Il y a une camarade qui a démissionné et elle, [*emphatique*] elle a démissionné. On lui a dit pour qu'elle vienne nous aider à la dernière situation d'urgence, et elle s'est pas approchée. Enfin, elle a eu le caractère et a dit « je ne continue plus ». Il y a une autre qui a dit « je ne continue pas », et bon elle nous a soutenus pendant la dernière crise. Donc, disons qu'il me manque ce courage […] De ce secteur, il y avait cinq personnes. Maintenant elles sont trois. Puis il y a moi. Puis une autre camarade de cet autre secteur, mais cette dernière est moins présente, car soit elle est malade — c'est quelqu'un qui est souvent malade — soit elle a des réunions, donc elle peut jamais. Donc ce que je leur dis [*à la Municipalité*] c'est que « moi je suis fatiguée, moi je suis surchargée par tout, et c'est pas juste ». Donc il y a une semaine plus ou moins, j'ai envoyé un message au *Comité Municipal* « écoutez, c'est urgent ». Avant qu'il n'y ait un *comité de quartier de gestion de crise*, et bien les crises, on les gérait. Je veux dire, ici, il y a toujours eu des situations d'urgence, donc si je ne suis pas là, il y aura des urgences, et il y aura toujours des gens qui s'en chargeront. Mais ils ne veulent pas me lâcher […] Ils ne m'ont pas répondu. Rien. J'ai envoyé le message [*elle regarde son portable*] depuis cinq jours et ils n'ont pas daigné [*répondre*], et on dirait qu'ils l'ont lu.
>
> *Karla, coordinatrice CCE de* La Carpio*, entretien individuel, novembre 2017.*

Ce que nous avons voulu montrer dans cette sous-partie consacrée à la démission de la coordinatrice du CCE de *La Carpio,* ce sont les différents arguments et moments qui permettent de justifier cette décision. Ces arguments condensent, à l'échelle d'une action individuelle, les dysfonctionnements du *Système National de gestion du risque* (SNGR), lequel repose sur la délégation successive de responsabilités qui surchargent *in fine* les habitants, accablés par une pluralité de tâches. *La Carpio* demeure un territoire marqué par des inégalités structurelles qui ont été occultées par le *Système National de gestion de risque*. L'argumentation de la coordinatrice soulève donc deux logiques paradoxales. L'une de délégation des responsabilités moralement lourdes et impossibles à gérer par le *comité de quartier*, qui doit faire preuve d'une disponibilité permanente pour remplir sa mission ; l'autre d'imposition de relations hiérarchiques insensibles aux situations quotidiennes des résidents.

[1] Chapitre 6. II. B. 1

Face aux cadres bureaucratiques de la *Politique Nationale de gestion du risque* à *La Carpio,* la démission de la coordinatrice oppose la réalité et les affects des mondes habités (Lolive, 2010a ; 2011).

Or, cette démission n'est pas un fait isolé dans la mise en place des CCE par la municipalité de San José.

C. Face à l'abandon des CCE et au désengagement de l'État : la malléabilité du discours gestionnaire

Quatorze comités de quartiers sont constitués pendant la campagne de formation de la Municipalité de 2012-2014[1]. Pourtant, lorsque je réalise le travail de terrain, il n'y a que deux comités qui fonctionnent, ceux de *La Carpio* et *Barrio Luján*[2]. Interrogés sur cette désertion des comités de quartiers, les gestionnaires municipaux naviguent entre deux logiques d'argumentation. Cette ambivalence du discours des gestionnaires locaux montre les impasses dans lesquelles les place le *Système National de gestion du risque*.

1. Du désengagement étatique à l'indifférence citoyenne

Alors que le récit de la coordinatrice de *La Carpio* insiste sur le désengagement de l'État, les gestionnaires, quant à eux, font référence à la figure du citoyen indifférent à la question du risque. Pour expliquer la passivité des comités de quartiers, les gestionnaires rencontrés évoquent tout d'abord le contexte social de chaque territoire, c'est-à-dire l'organisation communautaire existante et son incapacité à assumer une nouvelle responsabilité. Il s'agit d'insister ici sur les aléas des configurations politiques des quartiers exposés, empêchant la constitution d'un CCE :

> L'officialisation de ça, ne dépend pas de nous, parce que souvent nous faisons des programmes de formation avec les communautés retenues, et à la fin la communauté dit « je n'ai pas envie de faire partie d'un *comité de quartier* », et vous, vous ne pouvez pas les obliger, pas vrai ? C'est lié beaucoup à une question de cohésion sociale, d'engagement, d'engagement. Enfin, dans les quartiers, il y a beaucoup de conflits de leadership, d'un point de vue politique, depuis tout point de vue. Donc, ça, ça affecte le modèle organisationnel.
>
> *Représentant du bureau de Gestion du risque, municipalité de San José, entretien individuel, juin 2016.*

Dans cet ordre d'idée, l'usure des leaders, et donc l'absence d'une prise de relais dans les quartiers, est soulignée :

> Ça c'est un autre problème que nous avons rencontré, de leadership. Lorsque l'on arrive dans des quartiers pour sensibiliser les populations, c'est très difficile de trouver des jeunes — ou de gens économiquement actifs, ils n'ont peut-être pas le temps pour participer.
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial*, municipalité de San José, entretien individuel, août 2016.*

Par ailleurs, dans un contexte local complexe, l'absence d'événement récent susceptible de rappeler l'exposition au risque est présentée comme un facteur conditionnant le dispositif. La mémoire habitante efface le risque et, par là-même, l'intérêt de créer un *comité de quartier*.

> Vraiment, là où les comités fonctionnent, c'est parce qu'il y a eu une expérience dans la gestion de grandes crises. Pareil pour *La Carpio* : c'est parce qu'il y a eu des décès, ça fait peut-être qu'il y ait un

[1] Archives des comités de quartiers de la Municipalité de San José.

[2] Au cours du travail d'enquête, un autre comité est créé dans le quartier *Corazón de Jesus*, à la suite d'un grand éboulement de terrain où une personne décède.

> peu plus de conscience. Malgré toutes les conditions de risque et de vulnérabilité qu'ils ont, c'est peut-être qu'ils ont plus de conscience. Mais les leaders sont les mêmes. C'est un, deux, trois. Pas beaucoup de gens s'impliquent.
>
> *Représentant de la section de* Construction et de maintenance du réseau pluvial, *municipalité de San José, entretien individuel, août 2016.*

Le discours gestionnaire évoque enfin les priorités du quotidien. Les agents insistent, en s'appuyant sur la littérature, sur le caractère aléatoire de la figure de l'habitant qui doit faire face aux contraintes ordinaires, en mettant la question du danger au second plan. C'est l'acceptabilité du risque qui est alors exposée, emblématique d'un citoyen qui n'a pas encore saisi les intérêts du dispositif :

> Lorsque l'on commence à travailler avec les populations — et c'est quelque chose qui a été super démontré et très documenté — […] la première chose que vous découvrez, c'est que la thématique du risque n'est pas une priorité. La priorité c'est l'emploi, la sécurité citoyenne, et la liste continue comme ça. Et par exemple, bon vous dans toute la théorie du risque, il y a l'acceptabilité du risque. Donc, pourquoi arrivez-vous dans un quartier précaire, qui a déjà connu des crises, et les gens s'y installent ? Évidemment, c'est une population très vulnérable socialement, économiquement déprimée. Vous dites « pourquoi les gens habitent là sachant qu'il y a un danger ? » Et quelles sont les réponses que vous trouvez ? « C'est qu'ici je paye le loyer pas cher », « c'est que la probabilité que ça arrive est très basse », « bah j'sais pas, l'année dernière c'est pas arrivé, il a plu et rien est arrivé », « ici je ne paye pas l'eau » ou « ici je ne paye pas l'électricité » et donc vous commencez à voir tous ces facteurs. Donc c'est ça aussi, les gens finissent par accepter le risque à un prix très élevé.
>
> *Représentant du bureau de Gestion du risque, municipalité de San José, entretien individuel, juin 2016.*

Le discours gestionnaire présente ainsi les différents facteurs qui expliquent les raisons pour lesquelles les habitants se désintéressent du dispositif. Il insiste dans tous les cas sur le côté inconscient de ce désintérêt, face à une question qui est pourtant très importante à leurs yeux. Ce volet rappelle les réflexions de Duchêne et Morel Journel (2000) sur un citoyen insaisissable et inconséquent, qui connaît le risque, mais qui accepte de s'y exposer face aux priorités matérielles du quotidien. Or, en se centrant uniquement sur l'absence d'engagement citoyen, les gestionnaires font néanmoins basculer le comportement des habitants dans l'ordre de l'irrationnel. À *Barrio Luján* le discours est tout autre, l'engagement citoyen excessif y est dénoncé afin de le contenir selon une vision très figée et restrictive du CCE. À l'inverse, dans des quartiers comme celui de *La Carpio,* c'est l'inconscience citoyenne qui est signalée dans le cadre d'une définition plus élargie du rôle du *comité de quartier*.

2. Impasses de l'échelon municipal face au désengagement de l'État

Ce discours gestionnaire d'un citoyen inconséquent se double d'un volet critique quant au *Système National de Gestion du risque* (SNGR). Son intervention est jugée compétente dans la situation d'urgence *« dans le pays en termes généraux, nous sommes très bien en termes de gestion de la crise. On est très bons. Regardez les statistiques* »[1] . Mais elle est estimée limitée dans le domaine de la prévention au regard de la précarité des habitants et de leur situation résidentielle :

> La question c'est : qui va reconstruire les maisons ? Qui va donner des logements ? Qui coordonne cela ? Qui porte cette responsabilité ? Sur ce point, le *Système National de gestion du risque* ne va pas très loin, pas vrai ? Et c'est là où aussi que les gens restent frustrés, parce que quand on arrive, on génère une attente […] et même le *comité de quartier*, sa portée reste de répondre [*à la crise*], mais la question demeure : qu'est-ce que l'on fait ? Comment résout-on le problème ? De fait, le risque est toujours présent, on le traite, et les gens reviennent toujours au même endroit. […] Le système reste modeste pour tout ce qui est ce contrôle-là. Et pour la régulation aussi : il n'y a pas de solution ni de

[1] Représentant de la *Commission Nationale de gestion des situations d'urgence*, septembre 2016.

> réponses structurelles pour voir ce que l'on peut faire avec tous ces gens. La problématique des bidonvilles, de l'occupation illégale des terrains que nous avons [*à* San José] […] qu'est-ce que tu fais avec tous ces gens ? Qui les fait sortir de là ? […] C'est là que le Système [*National*] demeure limité, du point de vue de la prévention, il demeure timide.
>
> *Représentant de la section de* Construction et de Maintenance du Réseau Pluvial, *municipalité de San José, entretien individuel, août 2016.*

Ce deuxième volet du discours gestionnaire rappelle les difficultés à mettre en œuvre des actions de réduction du risque dans un contexte très urbanisé. Il pointe par ailleurs les lacunes du SNGR quant aux actions de prévention qui ne relèvent pas de l'échelle municipale, mais plutôt de l'État. Les gestionnaires insistent alors sur les difficultés rencontrées pour agir dans un territoire sur lequel les échelles politiques s'imbriquent (Rebotier, 2015). *In fine*, les acteurs soulignent la difficulté à s'appuyer sur les catégories créées par la *Politique nationale de gestion du risque* dans le contexte métropolitain. En d'autres termes, le principe de délégation de responsabilités concernant la prévention dans un territoire urbain se heurte à la spécificité des compétences de chacun des acteurs impliqués :

> Enfin, la politique a trois sous-systèmes : le sous-système de réduction du risque, des préparatifs et de réponse et de récupération. […] Dans chaque système, il y a des axes et des objectifs, selon la nouvelle politique. Donc ici [*dans la politique nationale*] il y a tout un objectif de réduction de la vulnérabilité. Comment je réduis la vulnérabilité ? Il y a un axe qui évoque par exemple le besoin de reprendre l'ensemble des quartiers en danger, et là il y a beaucoup d'objectifs, et ces objectifs pour être accomplis, c'est qui le responsable ? C'est pas le *Comité Municipal* de gestion de crise, c'est l'État, avec ses institutions […] Ici [*dans la Politique Nationale*] on parle de déplacement de quartiers précaires, et moi j'ose même pas le mettre comme une responsabilité à moi ici [*dans la politique municipale*], parce que c'est un problème de l'État […] Et ce que je mets là, ça doit être traduit dans un programme opératif annuel, et moi je vais être évalué par ce document. Je ne vais jamais mettre quelque chose qui ne relève pas de ma compétence.
>
> *Représentant du bureau de Gestion du Risque, municipalité de San José, entretien individuel, juillet 2017.*

Les catégories de la *Politique nationale de gestion du risque* sont ici mobilisées afin d'affranchir le gouvernement local d'une responsabilité étatique. Les tensions entre l'échelle municipale et l'échelle centrale apparaissent, d'autant que chacune d'entre elles est évaluée sur ses propres engagements. Le discours municipal fait ressortir les différentes impasses dans lequel le SNGR place la commune :

> Le *Comité municipal* a un mandat très clair […] Enfin, si 50 000 fois il faut aller mettre des bandeaux rouges [*dans un quartier*], on ira les mettre 50 000 fois. Mais la problématique du développement du quartier, des conflits sociaux, de l'eau, de la tuyauterie, c'est pas le *Comité municipal* qui gère. Il faut le rediriger […]. Donc ce qu'on fait dans les rapports de situation, c'est formuler des recommandations pour que chaque institution prenne en charge depuis sa compétence […] Mais on ne résout pas le problème de la vulnérabilité qu'ils ont [*les habitants*]. Pourquoi ? Parce que c'est un problème de pauvreté […] donc vous redirigez. Parce qu'ici c'est où vous vous dites, « et bien il n'y a pas une politique de relogement des quartiers précaires en situation de risque ». *[sur un ton conclusif*] Non, il y en a pas. Il y en a pas.
>
> *Représentant du bureau de Gestion du Risque, municipalité de San José, entretien individuel, juillet 2017.*

Le discours du gestionnaire municipal critique ici le décalage entre les promesses faites par la *Politique Nationale de Gestion du risque* et les moyens pour les mettre en œuvre. Or, ce discours n'est pas le même qu'à *Barrio Luján,* où les agents publics dénoncent un système centralisé qui garde la main sur ses cours d'eau. À *La Carpio* au contraire, les fonctionnaires municipaux se plaignent du

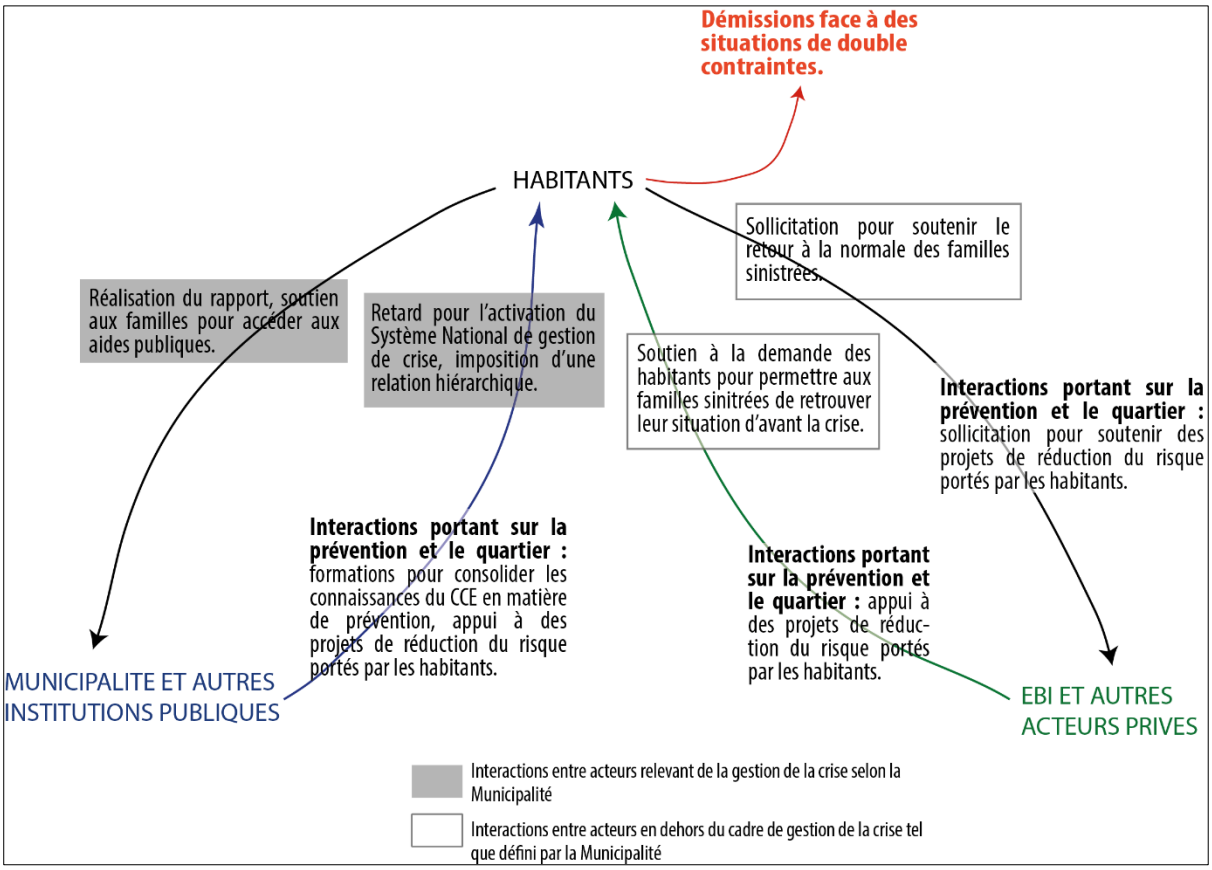
désengagement étatique. Le discours des agents locaux se caractérise donc par une ambivalence, car il s'adapte à leurs intérêts selon la spécificité de chacun des territoires. En fonction de la nature des quartiers, les agents dénoncent tantôt le désengagement étatique, tantôt son emprise, tantôt l'absence d'engagement des citoyens, tantôt leur investissement excessif. Ce qui montre la forte plasticité du discours municipal.

Ainsi, la démission des habitants des comités de quartier fait resurgir les difficultés à mettre en œuvre une gestion du risque qui repose sur une délégation des responsabilités de l'État vers les municipalités, qui elles-mêmes les délèguent aux populations. Ce système suppose par ailleurs la coordination fonctionnelle entre les niveaux d'interventions aux différentes échelles du territoire métropolitain, du national à l'individu, pour répondre à la crise. En filigrane, ces éléments évoquent la continuité entre *crise* et *prévention*, laquelle renvoie *in fine* à la dimension *politique* du risque au sens employé par Rebotier (2015): *« Derrière la conception des risques, c'est aussi une conception de l'État et de son rôle qui est en jeu […]. Trop de choses se jouent en dehors de « l'événement adverse » qui entraine la crise »*.

Conclusion du chapitre 8

Le chapitre a permis de montrer les différents conflits qui surgissent entre gestionnaires et habitants dans le cadre du *comité de quartier* de *La Carpio.* Ces tensions apparaissent du fait d'un désengagement public progressif qui renvoie vers les riverains les actions de gestion de crise et celles de prévention dans un quartier de marge. Les formations données au CCE de *La Carpio* élargissent les compétences de ce dernier afin de mettre en place des projets qui changent la situation de risque des résidents du quartier (schéma 11). Par le biais des formations de la Croix-Rouge, la Mairie transfère la responsabilité de la prévention vers les habitants. Cependant, les membres du *comité de quartier* sont débordés par l'ensemble des missions à accomplir, alors que le gouvernement local se rend moins présent lors des situations d'urgence. Le renforcement des compétences du CCE est ainsi ressenti comme un moyen pour la Municipalité de se désengager de ses responsabilités dans un quartier *précaire*.

Schéma 11. Évolution du système d'acteurs de gestion du risque de *La Carpio*



Le schéma montre les différentes interactions entre les trois principaux acteurs collectifs expliquant la démission des membres du CCE. Le schéma montre notamment les nouvelles responsabilités données au CCE en termes de prévention et les tensions portant sur les interactions entre la Mairie et le CCE et la gestion de la crise.

Cette montée en compétence, due à la mise en retrait du gouvernement local, donne lieu à une confrontation lors de la tempête intertropicale *Nate*. La tension entre acteurs est provoquée par l'absence de reconnaissance d'un travail bénévole lourd à réaliser. L'injonction de la responsable municipale, dont la compréhension du terrain est limitée, est tout à la fois contestée et mal vécue par un comité consolidé dans ses compétences de gestion du risque qui maîtrise son territoire. Suite à ce conflit, la démission de la coordinatrice, surchargée dans son travail et non reconnue symboliquement pour sa mission, constitue un acte de résistance. Elle s'inscrit dans les *petites* actions de contestation contre le désengagement public qui caractérise l'appropriation habitante du dispositif local de gestion du risque à *La Carpio*.

Enfin, le chapitre permet de montrer les multiples facettes du discours gestionnaire à l'égard des CCE. Les propos diffèrent selon les situations locales. Dans le quartier de marge, ils mettent en avant les positions paradoxales des citoyens vis-à-vis du risque et les insuffisances du *Système National de gestion du risque* (SNGR) face à un État inopérant. A *Luján* ils dénoncent l'engagement excessif des habitants, ainsi que le caractère centralisé du système bureaucratico-administratif costaricien. Alors qu'à *La Carpio* ils encouragent le CCE à mettre en place des mesures de prévention, à *Luján*, ils s'efforcent de cantonner l'implication des riverains à la seule réponse à la crise. Les solutions proposées et la mobilisation des catégories d'action de la politique publique ne sont pas les mêmes selon les quartiers. Cette plasticité du discours gestionnaire dévoile les écueils de la politique de la

Mairie, mais elle attire également l'attention sur la flexibilité de la notion de *risque*, qui apparait dépendante du contexte local et relationnel.

CONCLUSION DE LA QUATRIÈME PARTIE

Cette troisième partie a porté sur les conflits provoqués par l'appropriation habitante de la politique publique de gestion du risque. Ils mettent en évidence la plasticité de la notion de risque, dépendante d'une relation entre *le politique*, entendu au sens large, et les populations au sein d'un territoire donné.

Entre la réinvention et la fuite : la mainmise des habitants sur le système d'acteurs.

Nous avons étudié ici l'évolution des relations entre gestionnaires (locaux et nationaux) et habitants à travers deux cas d'études. Si la nature des conflits diffère entre les quartiers, ils traduisent cependant une volonté commune des résidents d'être reconnus comme des acteurs à part entière du devenir de leurs propres territoires.

À *Barrio Luján* le système d'acteurs est réinventé. L'action des habitants élargit et diversifie ici les interlocuteurs institutionnels pour faire valoir leur point de vue sur la gestion du risque. En d'autres termes, le *comité de quartier* ne cantonne pas ses échanges à l'interlocuteur imposé par le *Système national de gestion du risque*, à savoir le *Comité municipal*. Il élargit son périmètre d'action afin de faire entendre son récit du risque et de mettre en cause une action municipale jugée négligente. Les tensions entre gouvernement local et *comité de quartier* tournent ainsi autour du récit sur le risque. En prenant appui sur la législation environnementale, l'*entreprise de mobilisation* (Fillieule, 2009) qui se structure à *Barrio Luján* autour du CCE cherche à faire reposer la « mise en risque » des inondations en dehors des catégorisations établies par les gestionnaires (Gilbert, 2003b).

Dans le cas de *La Carpio,* la désignation d'une situation à risque ne génère pas un conflit sur les causes du risque. En revanche, la relation de pouvoir instaurée par les autorités locales et le caractère limité de la réponse publique sont remis en cause. C'est moins le *récit* sur le risque qui pose problème que les injonctions municipales paradoxales qui s'imposent aux habitants. Ainsi, l'action des riverains ne réinvente pas le système d'acteurs, elle débouche sur une fuite, à savoir la démission de la coordinatrice du CCE. Ce départ est à comprendre comme un acte de résistance face à un État qui se désengage tout en imposant, au nom d'un ordre hiérarchique, des responsabilités supplémentaires aux résidents de ce quartier informel sans les reconnaitre pour autant comme des interlocuteurs légitimes.

Dans les deux cas, l'évolution de l'action des habitants montre l'importance de leurs affects et de leurs relations sensibles au territoire (Lolive, 2010a ; 2010b ; 2011). À *Barrio Luján,* la dégradation de la situation résidentielle de plusieurs habitants renforce le discours environnemental du *comité de quartier* qui revendique une solution intégrée des inondations. À *La Carpio,* les relations de proximité du CCE avec les personnes impactées pèsent moralement sur ses membres, mais aussi sur les tensions avec les gestionnaires. En filigrane, les deux mouvements revendiquent un droit des habitants à être considérés comme des acteurs à part entière sur le devenir de leur espace résidentiel.

Les catégories d'action publique revisitées : une « crise » consensuelle, un « risque » problématique

Cette troisième partie a également permis de souligner les différentes catégories de la politique de gestion du risque. Elles sont investies selon la nature des relations entre les acteurs dans chacun des contextes étudiés. Elles sont tout autant mobilisées pour élargir les actions en cours que pour les limiter.

Côté gestionnaire, le discours fait preuve d'une forte plasticité. Si à *Barrio Luján,* les fonctionnaires municipaux, appuyés sur des formations et des documents réglementaires, figent les catégories de la politique publique afin de limiter l'action du *comité de quartier* à la gestion de crise ; à *La Carpio*, les agents publics, appuyés également sur des formations, élargissent les compétences du dispositif local de gestion de crise afin qu'il assume des actions de prévention. Si à *Barrio Luján* la commune dénonce un État centralisé qui ne délègue pas ses responsabilités en matière de gestion de cours d'eau, à *La Carpio,* elle dénonce le désengagement étatique, inopérant pour prendre en charge les quartiers précaires.

Face à ces interprétations gestionnaires de la politique publique, les habitants opposent leur propre lecture. À *Barrio Luján,* la constitution d'une expertise profane sur les inondations redéfinit progressivement les catégories de la politique et va au-delà des actions de gestion de crise. L'interprétation du rôle du CCE est ici élargie. Cette appropriation des habitants soulève des nouveaux questionnements sur les causes du risque et remet en cause un type de développement urbain mené par la commune. Dans ce processus, le discours des résidents évolue et permet la consolidation d'une mobilisation environnementale afin de faire valoir leur vision du risque. À *La Carpio,* les catégories de la politique publique sont mobilisées par le CCE pour limiter les responsabilités qui lui sont déléguées. Dans ce cas, les catégories sont figées non pas par les gestionnaires, mais par les habitants afin de résister au désengagement public. Pourtant, le *comité de quartier* partage l'avis des fonctionnaires municipaux sur l'importance d'actions de prévention, mais surchargés par leur mission, les membres du CCE remettent en cause le dispositif.

Si selon les quartiers, le cheminement des comités et la façon de s'approprier les catégories diffèrent, dans les deux cas l'action des riverains met les instances publiques face à leurs responsabilités. Dans les deux quartiers, l'usage des catégories de la politique publique par les résidents se renforce au rythme des actions de la Mairie. Les missions dévolues au CCE par la Municipalité sont refusées par un discours habitant légitimé par la gestion des multiples crises.

Ainsi, le besoin avéré de devoir apporter une réponse à la crise est partagé par l'ensemble des acteurs. Mais la désignation des responsabilités et des causes du *risque*, une fois la crise passée, varie selon les acteurs et les territoires. Si les dispositifs mis en place semblent nécessaires et font l'objet d'un consensus, la réponse politique, en dehors de la situation d'urgence, est considérée comme insuffisante par les habitants. Elle n'est pas cohérente avec les objectifs affichés. Les catégories et segmentations de la politique publique se trouvent à chaque fois questionnées, réinterprétées, réinvesties par les habitants. S'entendre sur la désignation d'une situation à risque n'implique pas en effet de s'entendre sur les facteurs qui la génèrent, ni sur les solutions à mettre en œuvre pour la résoudre à long terme.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La thèse a eu comme objectif d'interroger la mise en œuvre d'une politique publique à teneur participative pour traiter la thématique du risque de catastrophe à San José, capitale du Costa Rica. Mon travail de recherche a analysé les *comités de quartier de gestion de crise* en s'appuyant sur deux études de cas, deux quartiers aux profils urbains très différents. J'ai interrogé la façon dont les gestionnaires publics, des échelles nationale et municipale, ainsi que les habitants, investissent les dispositifs sociopolitiques de gestion du risque. À l'issue de ce parcours de recherche, il s'agit de résumer la démonstration, de revenir sur les hypothèses de recherche et de présenter les principaux résultats.

Une notion de risque dépendante d'une relation entre acteurs

La recherche s'est structurée autour de trois niveaux de questionnements, présentés dans la première partie de la thèse et qui ont guidé la démonstration.

Le premier niveau a concerné la *mise en risque* des inondations sur le territoire métropolitain de San José d'un point de vue historique. La deuxième partie de la thèse a interrogé leur ancienneté, leur évolution et, en même temps, la progressive *mise en discours* collective du problème. Intrinsèquement liées aux modes d'occupation du sol, les inondations ont été gérées par les institutions publiques par des mesures palliatives d'atténuation face à un étalement urbain effréné, qui ne respecte pas la législation environnementale, ni les projets de planification. Nous avons analysé les expertises mises en place par les gestionnaires de la ville après le renforcement des lois de protection de l'environnement dans les années 1990, alors que l'aire métropolitaine est déjà consolidée. Nous avons interrogé les limites méthodologiques et pratiques de ces savoirs techniques. La mise en application de mesures de prévention au tournant du 21ème siècle est en effet conditionnée par l'action *passée* : les transformations des conditions naturelles des cours d'eau par l'étalement urbain, les caractéristiques du système d'assainissement tel qu'il a été conçu. Chaque quartier étudié a permis d'illustrer ces processus à une échelle fine. A *Barrio Luján,* j'ai montré ainsi que les débordements de l'*Ocloro* sont le fait de la modification des conditions d'écoulement de la rivière, en lien avec le développement urbain de la métropole, et notamment avec l'expansion de l'entreprise *Dos Pinos* dans le quartier. À *La Carpio*, les inondations sont liées à la densification d'un territoire construit sans l'aval de l'État, en réponse au déficit de logement pour les couches populaires. Ici, les inondations sont notamment dues à l'absence d'un système d'assainissement. Face à un problème récurrent, j'ai également montré comment les populations affectées développent des stratégies de bricolages (Certeau, 1990), et intègrent le phénomène dans leur quotidien tout en portant des revendications auprès des autorités publiques.

Le deuxième niveau de questionnement a porté sur la mise en place des *comités de quartiers de gestion de crise (CCE)* encouragés par la politique de gestion du risque au Costa Rica depuis 2006. Je me suis intéressée à leur conception, ainsi qu'à leur constitution dans les deux quartiers étudiés. La troisième partie de la thèse a visé ainsi à démontrer le caractère flou des catégories d'actions publiques de gestion du risque, malgré la sophistication de la politique publique. Ce caractère flou est omniprésent dans les différentes échelles territoriales, pour les gestionnaires des institutions centrales, qui doivent exécuter les injonctions réglementaires, mais aussi pour les agents locaux et les

habitants. Il concerne autant les termes piliers de la politique publique, tels que « prévention », « réponse à la crise », « reconstruction », que le rôle des habitants dans les CCE. La partie a également mis en évidence les questionnements liés au caractère hybride des *comités de quartier*, tout à la fois institutionnels et riverains. Si ces dispositifs permettent d'établir des liens de coopération entre gouvernement local et populations, ils sont toutefois investis par les habitants à d'autres fins que celles définies par les politiques publiques : à *Barrio Luján*, l'animation du comité donne lieu à une enquête riveraine sur les causes du risque d'inondation ; à *La Carpio*, le comité devient un appui pour des résidents en situation de pauvreté afin d'accéder aux ressources urbaines.

La dernière partie de la thèse a interrogé les tensions entre gestionnaires publics et habitants dans le cadre de ces comités. Dans chacun des quartiers, la manière dont les riverains s'investissent dans le dispositif est remis en cause par la Municipalité. Ces conflits portent sur la mission du CCE et sur la relation hiérarchique imposée par l'encadrement de la Mairie. Ils transforment le fondement du *Comité de quartier* et la notion de risque qui le sous-tend. A *Barrio Luján*, le dispositif sociopolitique de gestion de crise devient progressivement une entreprise de mobilisation à teneur environnemental contre le gouvernement local (Fillieule, 2009 ; Fillieule, Pudal, 2010) ; à *La Carpio,* il est abandonné. Les réactions politiques des habitants des deux quartiers prennent appui sur leurs attaches territoriales (Lolive, 2010a), lesquelles constituent un fondement de la mobilisation face aux autorités locales. Les relations de voisinage, le vécu, les expériences de la crise, la connaissance du quartier constituent un ensemble d'éléments pris en compte par les résidents pour appuyer leurs échanges avec les institutions publiques et asseoir leurs revendications. Enfin, cette quatrième partie a permis de montrer les multiples facettes du discours gestionnaire, qui n'est pas univoque et varie selon le territoire concerné : à *La Carpio*, il encourage la montée en compétence des habitants ; à *Barrio Luján*, il la limite. Cette ambivalence éclaire la situation de contrainte dans laquelle se trouve la Municipalité de San José. Le caractère instable de la notion de risque n'est pas propre à l'échelle municipale, il sous-tend la *Politique Nationale de gestion du risque*.

À partir de ces conclusions, il est possible de revenir sur les hypothèses de départ et d'élargir les pistes de réflexion.

Au-delà de l'opposition technique/profane, le caractère contextuel du risque

La thèse a proposé une approche systémique reposant sur trois hypothèses.

La première hypothèse concernait les écarts relevés par la littérature (Duchêne *et al*., 1999 ; Duchêne, Morel Journel, 2000) entre de multiples représentations du risque lors de la mise en œuvre de la politique publique. Je partais de l'hypothèse que ces différences, apparemment insolubles, entre représentations des habitants et des gestionnaires, n'étaient pas réductibles à une opposition *techniques*/*profanes*. Par la mise en comparaison des deux études de cas, la thèse a montré en effet que le décalage des visions est notamment lié à des intérêts divergents de ceux des acteurs publics sur le territoire.

Du point de vue des gestionnaires, la définition de la gestion du risque et le rôle des habitants varient selon le contexte du quartier, notamment dans les compétences attribuées aux CCE. Certes, les deux *comités de quartier* sont censés constituer un appui dans la réponse à la crise. À *La Carpio*, le comité a la possibilité de mener des actions de prévention, dans le cadre d'un territoire qui s'est consolidé en l'absence de l'État. En revanche à *Barrio Luján*, cette marge de manœuvre est découragée. Dans le

premier cas, la commune souhaite que les habitants puissent prendre en charge une situation complexe de vulnérabilité, ce qui facilite son désengagement dans ce territoire informel. Dans le deuxième cas, la Mairie cherche à limiter une enquête habitante qui remet en cause ses actions et *in fine* son projet territorial au cœur de la capitale.

En outre, les ambivalences du discours municipal visent à délégitimer la parole des habitants, ce qui génère des tensions dans les deux quartiers. À *La Carpio*, le gouvernement local s'appuie sur le statut de « marge » pour tenter de renforcer les compétences des riverains et leur déléguer des responsabilités de gestion du risque, afin qu'ils se *prennent en charge*. A *Barrio Luján*, à l'inverse, la Municipalité cherche à limiter la montée en compétence des habitants, à délégitimer leur discours parce qu'elle estime qu'il dépasse le domaine d'intervention riverain. Cette ambivalence du discours des gestionnaires permet d'illustrer ainsi le caractère contextuel de la notion du risque.

Face à une position municipale équivoque, la mobilisation autour du « risque » permet aux habitants de faire pression sur les institutions publiques pour faire aboutir leurs revendications territoriales. Dans les deux cas, les résidents cherchent à être reconnus comme des interlocuteurs à part entière. À *Barrio Luján*, ils réclament une autre gestion du territoire. À *La Carpio*, ils demandent une intervention des pouvoirs publics pour réduire des inégalités structurelles.

Les conflits opposent deux rapports à l'espace et les termes du débat reposent sur les différents modes de résolution politique du risque. En analysant le processus d'élaboration d'une revendication riveraine face aux ambivalences du discours municipal, la thèse permet ainsi de montrer que l'écart entre habitants et agents publics repose moins sur des compétences techniques, que sur des stratégies territoriales incompatibles dans un contexte métropolitain en tension.

Négociations et conflits entre acteurs, de l'instabilité du risque

La deuxième hypothèse reposait sur le caractère heuristique des conflits entre acteurs impliqués dans le dispositif participatif de gestion du risque. J'ai questionné l'impact de la résolution de ces conflits sur l'évolution de la notion de risque. La thèse a permis de montrer en effet que les acteurs façonnent la *mise en risque* en fonction non seulement de leur positionnement dans le territoire métropolitain (hypothèse 1), mais aussi en fonction des relations entre les institutions publiques et les résidents. L'investissement habitant met en lumière l'instabilité de la notion de risque.

À *Barrio Luján*, le discours sur le risque porté par les habitants évolue en fonction des réponses de la Municipalité. Les riverains montrent une capacité à faire évoluer leur discours en fonction des crises et des informations collectées (Lemieux, 2008). A l'inverse, la Municipalité peine à faire évoluer ses pratiques. Au regard de cette rigidité, le CCE s'oppose au gouvernement local en se positionnant sur ses domaines d'expertise. Cette interaction produit *in fine* une mobilisation environnementale et une juridisation du conflit : la loi sur l'environnement, les recours constitutionnels. On est là au croisement des mobilisations sur les risques environnementaux et de la ville habitable (Lolive, 2010a).

À *La Carpio*, le cumul de responsabilités fait évoluer le sens de la gestion du risque porté par le CCE. Il souligne le désengagement des pouvoirs publics et la relation hiérarchique imposée aux habitants. Le dispositif se trouve dans ce cas abandonné, alors qu'il était devenu une ressource pour des habitants en situation socio-économique précaire (Gonçalves, 2017 ; Michel, Ribardière, 2017 ; Bertrand, 2017).

Ma thèse montre ainsi que les différents discours des habitants et des gestionnaires se construisent et se renouvellent en interaction. Ce caractère évolutif met en tension les « bonnes pratiques » portées par les injonctions des organisations internationales. Elle permet d'éclairer le décalage entre des instruments standardisés et la réalité de terrains (Navez-Bouchanine, 2007 ; Revet, 2009a). Les cadres d'actions standardisés n'empêchent pas, loin de là, le renouvellement de conflits latents entre acteurs. Ma thèse contribue en ce sens aux études sur les mouvements sociaux et montre comment des stratégies de résistances peuvent naître au sein d'une structure conçue par les institutions publiques. Elle prolonge les questionnements sur la coexistence entre les dynamiques de conflits et les dynamiques de participation, entre des moments de tensions et ceux de coopération, associant les *entreprises de mobilisation* et les institutions publiques (Fillieule, 2009), sans que ces dynamiques ne soient excluantes les unes des autres (Bobbio, Melé, 2015). Le cas de *Barrio Luján* permet par ailleurs de nuancer les critiques faites aux dispositifs participatifs (Simard, Fourniau, 2007 ; Mollard, 2009). La production des données profanes, le développement d'une expertise ordinaire autour du risque et la formulation de la cause en des termes environnementaux afin de contrer une logique aménagiste, laissent deviner de nouvelles perspectives de réflexion sur le rôle de l'habitant et ses capacités à protester (Pestre, 2011). Enfin, nous avons pu voir comment se construisent les stratégies de résistances, non seulement au sein des espaces formels de la politique publique, au sein des espaces médiatiques ou juridiques, mais aussi, dans *l'ombre*, par l'intermédiaire des petites actions du quotidien, comme c'est le cas à *La Carpio*.

Au-delà d'une définition bi-dimensionnel, le caractère relationnel du risque

La troisième hypothèse concernait la définition même du risque. J'ai proposé de considérer la dimension politique de la notion, contenue au cœur d'une relation entre les gestionnaires et les habitants, elle-même révélatrice des rapports inégalitaires qui façonnent un territoire.

La thèse a permis de montrer que la définition du risque portée par la gestion publique varie non seulement en fonction du quartier (hypothèse 1), mais également en fonction des interrelations entre gestionnaires et habitants (hypothèse 2). L'approche revendiquée par cette thèse se veut ainsi complémentaire de la définition bi-dimensionnelle du risque (Risque = Aléa *x* Vulnérabilité) puisqu'elle fait intervenir la dimension *politique* de la notion, devenue centrale à travers la prise en compte des catégories d'action publique de gestion du risque, et notamment de la participation habitante. De ce point de vue, le risque n'est pas une donnée, il n'est pas uniquement dépendant de *l'aléa*, mais il relève aussi des relations entre les acteurs. Celles-ci sont traversées par des tensions révélatrices de situations d'inégalités sociales et de rapports de pouvoir complexes au sein des territoires métropolitains. Interroger et comprendre ces relations devient alors central pour construire une définition utile pour résoudre les crises.

Dans les études sur le risque, les *interactions* sont généralement mobilisées – notamment dans la littérature francophone – pour désigner les liens intrinsèques entre les composantes du territoire et le *risque*. Le terme est ainsi utilisé pour souligner le processus de rétroaction entre le développement urbain et l'environnement naturel (Pigeon, 2002 ; Hardy, 2005). Dit autrement, entre les facteurs physiques et humains, y compris le peuplement. Au sein de la ville, il réduit donc le *risque* aux caractéristiques endogènes du système urbain et à ses fonctions (Pigeon, 2002 ; 2010b ; Hardy, 2003 ; Gralepois, 2008, p. 89 ; Reghezza-Zitt, 2015a). Il concerne donc autant les réseaux techniques, l'environnement naturel, que les acteurs. Le *risque* « *n'est pas extérieur aux espaces qu'il touche; il*

participe, au contraire, à de longues chaînes d'interactions entre les artefacts techniques, les substances naturelles, les êtres humains organisés ou désorganisés comme l'ont souligné Callon et Rip (1992) » (November, 2007, p. 177).

La démonstration de la thèse permet d'élargir cette approche en réinterrogeant la notion d'*interactions* à partir des actions habitantes dans la gestion publique du *risque*. Dans les deux quartiers analysés, les riverains ne cessent de rappeler les limites de la politique publique et ses contradictions quant à l'objectif affiché. La mobilisation habitante pousse ainsi à une réflexion sur la nécessité de nouveaux cadres permettant une intervention plus efficace des politiques publiques. Il est en effet probable que l'écart entre les discours des habitants et des gestionnaires demeure tant que les acteurs ne s'accordent pas sur une même vision politique du territoire (Barroca, 2006). De ce point de vue, le danger du *risque* n'est pas tant un *aléa* (telle une inondation), que la persistance d'un écart politique entre des intérêts divergents. En évitant de s'enfermer dans une approche paternaliste du rôle des habitants, les politiques de gestion du risque mériteraient d'accorder une vraie place à l'expression politique des conceptions habitantes du territoire.

Par l'utilisation du terme *d'interaction* l'objectif n'est donc pas d'effacer les rapports de force entre gestionnaires et habitants. Au contraire, il s'agit de les inscrire dans un contexte plus large de relations, dans lesquelles tant les gestionnaires que les habitants trouvent des ressources pour faire évoluer ce rapport et, son corollaire, la notion de *risque*. Ce faisant, il ne s'agit pas de minorer ou d'ignorer l'impact des *aléas* ou des *vulnérabilités* dans la production du *risque*, mais de souligner qu'il se trouve au cœur d'un conflit entre acteurs cherchant à consolider leur position sur le territoire. Dès lors ma thèse contribue à mettre en évidence l'importance des relations entre les acteurs dans la fabrication de la *vulnérabilité*. À travers cette approche, celle-ci n'apparaît plus comme une donnée ou comme une condition inhérente aux populations sinistrées – considérées comme incapables de faire face à un *aléa* –, mais comme intrinsèquement liée à un système d'acteurs asymétrique. Évoquer la *vulnérabilité* ou le *risque* en effaçant le caractère relationnel de ces notions les vide par conséquent de leurs sens. Le risque dépend de relations politiques territorialisées dont nous avons pu éclairer toute la complexité.

BIBLIOGRAPHIE

I. Sources secondaires

ALFARO REDONDO R., 2009, *El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI*, 1. ed., San José, Costa Rica, Editorial UCR, coll.« Cuadernos para la ciudadanía », n° 8, 59 p.

ALVARADO ROJAS D., 2014, *Síntesis históricos de los recursos hídrico en Costa Rica*, San José, Costa Rica., Dirección de Agua, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, 59 p.

ALVARENGA VENUTOLO A.P., 2005, *De vecinos a ciudadanos: movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica*, 1. ed., San José, Costa Rica : Heredia, Editorial de la Universidad de Costa Rica ; Editorial de la Universidad Nacional, 320 p.

ALVAREZ MASIS Y. *et al.*, 2000, *San Jose de antaño, distrito Catedral 1890-1940*, San Jose, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Centro de Investigacion y Conservacion del Patrimonio Cultural, 168 p.

ANDERSON B., 2010, « Preemption, precaution, preparedness: Anticipatory action and future geographies », *Progress in Human Geography*, 34, 6, p. 777-798.

ARGÜELLO M. et LAVELL A., 2001, "Internacionalización y globalización: notas sobre su incidencia en las condiciones y expresiones del riesgo en América Latina", *Quórum*, 17, n°3, p. 67-80.

AVENDAÑO FLORES I., 2011, "Flujos e Itinerarios Inmigratorios en Costa Rica", *Reflexiones [en línea]*, 90, 1, p. 51-85.

AZUELA A. et TOMAS F., 1996, *El acceso de los pobres al suelo urbano*, [Nueva edición en línea 2019]., Centro de estudios mexicanos y centroamericanos.

BACQUE M.-H. et GAUTHIER M., 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines : Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », *Participations*, 1, 1, p. 36.

BADILLA E. *et al.*, 2003 p., "Evaluación de la amenaza y causas de inundación en la ciudad de Turrialba", *Revista Geológica de América Central*, 28, p. 91-108.

BARBIER R., 2005, « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *Natures Sciences Sociétés*, 13, 3, p. 258-265.

BARBIER R. et LARRUE C., 2011, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, 1, 1, p. 67-104.

BARROCA B., 2006, *Risque et vulnérabilités territoriales. Les inondations en milieu urbain*, Université de Marne-la-Vallée, Champs-sur-Marne, 343 p.

BARROCA B. *et al.*, 2013 p., « De la vulnérabilité à la résilience : mutation ou bouleversement ? », *EchoGéo [En ligne]*, 24.

BARROCA B., 2017, « La résilience urbaine entre transition et rupture », *La vie de la recherche scientifique*, 409, Les scientifiques acteurs de la transition écologique et solidaire, p. 40-42.

BARRUE-PASTOR M. et BARRUE M., 1998, « Mémoire des catastrophes, gestion des risques et architecture paysanne en montagne. L'exemple des vallées du Haut-Lavedan dans les Pyrénées centrales françaises », *Revue de géographie alpine*, 86, 2, p. 25-36.

BARTOLOMÉ M.A., 2006 p., "Pergamino, la inundación y sus versiones", *Avá [online]*, 9, p. 132-146.

BATAILLON G., 1993, « Contras et reContras nicaraguayens (1982-1993) : réflexions sur l'action armée et la constitution d'acteurs politico-militaires », *Cultures & conflits*, 12.

BAYET C., 2000, « Comment mettre le risque en cartes ? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels », *Politix*, 13, 50, p. 129-150.

BECERRA S., 2012, « Vulnérabilité, risques et environnement : l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain », *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, 12, 1.

BECK U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Éditions Aubier., Paris, France, 521p. p.

BENFORD R.D. *et al.*, 2012, « Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan », *Politix*, n° 99, 3, p. 217-155.

BERTRAND M., 2017, « Trois filiations scientifiques et une piste d'étude : Conclusion au dossier des ressources urbaines », *EchoGéo*, 40.

BESSY C. et CHATEAURAYNAUD F., 1995, *Experts et faussaires : pour une sociologie de la perception*, Paris, Editions Métailié, coll. « Collection Leçons de choses », 364 p.

BEUSCART J.-S. et PEERBAYE A., 2006 p., « Histoires de dispositifs (introduction) », *Terrains & travaux*, 2, 11, p. 3-15.

BLAIKIE P.M. *et al.*, 1996, *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.

BLONDIAUX L. ET FOURNIAU J.-M., 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 1, 1, p. 8-35.

BOBBIO L. et MELE P., 2015, « Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, 13, 3, p. 7.

BOLTANSKI L., 1990, « Sociologie critique et sociologie de la critique », *Politix*, 3, 10, p. 124-134.

BOLTANSKI L., 2012, *Énigmes et complots : une enquête à propos d'enquêtes*, Paris, Gallimard, coll. « NRF essais », 461 p.

BORRAZ O., 2008, *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 296 p.

BORRAZ O., 2013, « Pour une sociologie critique des risques », dans BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., *Du Risque à la menace. Penser la catastrophe*, 1ère., Paris, Presses Universitaires de France, p. 237-255.

BOURDIN A. et IDT J. (éd.), 2016, *L'urbanisme des modèles : références, benchmarking et bonnes pratiques*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, coll. « Bibliothèque des territoires », 188 p.

BRENES MONTOYA M. *et al.*, 2008, « La Carpio: segregación urbana, inseguridad y estigmatización social en una comunidad binacional en Costa Rica », *Iberoamericana*, 8, 32, p. 119-135.

CABALLERO ZEITÚN E. lily, 2011, « El concepto de ladera urbana », *Revista Ciencias Espaciales*, 4, 1, p. 41-61.

CABALLERO ZEITÚN E. lily, 2013, « Los riesgos urbanos y la justicia urbana en Centroamérica », *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, 39, p. 11-27.

CABANE L. et REVET S., 2015, « La cause des catastrophes : Concurrences scientifiques et actions politiques dans un monde transnational », *Politix*, n° 111, 3, p. 47-67.

CARDONA R. (éd.), 2000, *Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José*, 1. ed., San José, C.R, FLACSO, 319 p.

CARDOSO F.H. et FALETTO E., 1979, *Dependency and development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 227 p.

CARTIER S. *et al.*, 2009, « Maitres du Monde ou Maitre de Soi ? (Introduction) », dans BECERRA S., PELTIER A., *Risque et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan, p. 9-29.

CARVAJAL ALVARADO G., 1993, « Costa Rica en la época de los Programas de Ajuste Estructural -1985-1992- », *Reflexiones, Revista de la Universidad de Costa Rica*, 7, 1.

CARVAJAL ALVARADO G. et VARGAS CULLEL J., 1983, *Proceso de metropolización en el valle central de Costa Rica: 1940-1980*, CSUCA, San José, C.R., coll. « Proyecto: procesos de estructuración urbana en Centroamérica:1940-1980 », 103 p.

CARVAJAL ALVARADO G. et VARGAS CULLEL J., 1987 p., « El surgimiento de un espacio urbano-metropolitano en el valle central de Costa Rica : 1950-1980 », *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, 13 (1), p. 71-94.

CERDAS ALBERTAZZI J.M., 1994 p., « El marco sociourbano de los obreros manufactureros josefinos, 1930-1960 », *Revista de Historia*, 29, p. 89-123.

CERDAS ALBERTAZZI J.M., 1995, « La cuestión social y las condiciones de vida de los obreros de Costa Rica (1930-1960) », *Abra*, 16, 21-22, p. 59-95.

CERTEAU M. (De), 1990, *L'invention du quotidien. Tome 1, Arts de faire*, Paris, Gallimard, coll.« Folio Essais », n° 146, 349 p.

CHAM'S, 1994, *Enseigner les risques naturels. Pour une géographie physique revisitée*, Paris, Anthropos, coll. « Reclus », 227 p.

CHATEAURAYNAUD F. et TORNY D., 1999, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Ecole des hautes études en sciences sociales, coll.« Recherches d'histoire et de sciences sociales = Studies in history and the social sciences », n° 87, 476 p.

CHAVES GROH M.J., 2013, *Prácticas respecto a la participación ciudadana en la gestión local del riesgo de desastre. dos estudios de caso: proyecto Bosai en barrio Hotel del cantón de Cañas y proyecto gestión comunal de riesgo a desastres en el barrio Corazón de Jesús del cantón central de San José*, Maestria profesional en gestion del riesgo, Universidad de Costa Rica, Escuela de geologia, 140 p.

COANUS T., 2010, « Conclusion générale. Risques et territoires: food for thought », dans COANUS T., COMBY J., DUCHENE F., MARTINAIS E., *Risques et territoires interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Paris, Lavoisier : Tec & Doc, p. 427-443.

COANUS T. *et al.*, 2010, *Risques et territoires interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Paris, Lavoisier : Tec & Doc.

COUFFIGNAL G., 1992, « L'Amérique centrale 1979-1990 : de l'internationalisation a la régionalisation des crises locales », *Cultures & conflits*, 08, .

DABENE O., 1992, « Invention et rémanence d'une crise : leçons d'Amérique centrale », *Revue française de science politique*, 42, 4, p. 555-581.

DAUPHINE A. et PROVITOLO D., 2003, « Les catastrophes et la théorie des système auto organisés critiques », dans MORINIAUX V. (éd.), *Les risques*, Editions du Temps., p. 22-36p.

DAVIS I., 1978, *Shelter after disaster*, Oxford, Oxford Polytechnic Press, 127 p.

DECROP G., 2003, « Expertise et négociation des risques : les "scènes locales de risque" ont-elles une quelconque pertinence ? », dans *Risques Collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, p. 251-266.

DECROP G. et GILBERT C., 1993, « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques et management public*, 11, 2, p. 143-157.

DEMYK N., 1989, « Gouvernement municipal, pouvoir local et mouvements populaires au Costa-Rica », dans *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation. Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine [en ligne]*, Paris, Editions de l'IHEAL, p. 273-283.

D'ERCOLE R. *et al.* (éd.), 2009, « Vulnerabilidades urbanas en los países andinos (Bolivia, Ecuador, Perú) », *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 38, 3.

D'ERCOLE R. et METZGER P., 2009, « La vulnérabilité territoriale : une nouvelle approche des risques en milieu urbain », *Cybergeo*.

DEROUBAIX J.-F. *et al.*, 2016, « Peut-on faire de l'inondation un enjeu métropolitain ? Analyse du processus de territorialisation du risque dans le bassin amont de la Seine », dans GOELDNER-GIANELLA L., BARRETEAU O., EUZEN A., PINON-LECONTE M., GAUTIER Q., ARNOULD P., *Concilier la gestion de l'eau et des territoires*, hal-01693471, Johanet, p. 13.

DESGEORGES M. ET GUEVARA VIQUEZ S., 2011*, Las inundaciones y los servicios urbanos en Limón. Informe para la formulación de medidas complementarias en gestión de inundación dentro del proyecto de Limón Ciudad Puerto*, Rapport de fin de stage, Servicio Nacional de Aguas subterráneas, riego y avenamiento (SENARA), San José, C.R, 69 p.

DESROSIERES A., 2014, *La politique des grand nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.

DI MEO G., 2008, « Une géographie sociale entre représentations et action », *Montagnes méditerranéennes et developpement territorial*, Version halshs-00281573f, p. 13-21.

DI MEO G., 2016, « Une géographie sociale », *Cybergeo : European Journal of Geography [en ligne]*, Les 20 ans de Cybergeo.

DI MEO G. et BULEON P., 2005, *L'espace social : une lecture géographique des sociétés*, Paris, Colin.

DJAMENT-TRAN G. et REGHEZZA-ZITT M. (éd.), 2012, *Résiliences urbaines : les villes face aux catastrophes*, Paris, Éditions Le Manuscrit, coll. « Fronts pionniers », 359 p.

DODIER N., 2013, « Post-Face : penser (par) les catastrophes », dans REVET S., LANGUMIER J., *Le gouvernement des catastrophes*, Karthala, p. 251-276.

DONNADIEU G. *et al.*, « « L'Approche systémique : de quoi s'agit-il ? », Synthèse des travaux du Groupe AFSCET « Diffusion de la pensée systémique » [en ligne]. Consulté le 10/11/2017 http://www.afscet.asso.fr/SystemicApproach.pdf

DOURLENS C. *et al.* (éd.), 1993, *Les insécurités urbaines: nouvelles approches, nouveaux enjeux : actes du séminaire "Sécurité, risques, insécurité*, Paris, Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, ed. du STU.

DOURLENS C. et VIDAL-NAQUET P.A., 1992, *La ville au risque de l'eau: la sécurité dans les secteurs de la distribution de l'eau et de l'assainissement pluvial*, Paris, L'Harmattan, coll. « Collection "Logiques sociales" », 127 p.

DUBOIS-MAURY J. et CHALINE C., 2004, *Les risques urbains*, Paris, A. Colin.

DUCHENE F. *et al.*, 1999, « Les relations des gestionnaires du risque urbain avec les populations riveraines. Critique d'une certaine idée de la "communication" », *Les Annales des Mines*, 13, p. 5-17p., coll. « Responsabilité et Environnement ».

DUCHENE F. *et al.*, 2003, « Le risque comme représentation : une contribution de la géographie sociale », dans MORINIAUX V., *Questions de géographie : les risques*, Editions du temps, p. 88-105.

DUCHENE F. et MARTINAIS E., 2002, « VIII. Les collectivités locales à l'épreuve des risques environnementaux », *Annuaire des collectivités locales*, 22, 1, p. 129-148.

DUCHENE F. et MOREL JOURNEL C., 2000 p., « Riverains de cours d'eau et gestionnaires du risque, un dialogue impossible ? », *Géocarrefour*, 75, 3, p. 221-226.

DUREAU F. *et al.*, 2006, *Géographies de l'Amérique latine*, Rennes, Presses Univ. de Rennes, coll. « Espace et territoires », 374 p.

DUREAU F. et LULLE T., 1999a, « Le développement spatial de Bogota dans les années 1990 : une difficile reconquête de sa maîtrise par les pouvoirs publics », *Revue de géographie de Lyon*, 74, 4, p. 291-300.

DUREAU F. et LULLE T., 1999b, « Le développement spatial de Bogota dans les années 1990 : une difficile reconquête de sa maîtrise par les pouvoirs publics / The spatial development of Bogota in the 1990s : a difficult regain of its control by the authorities », *Revue de géographie de Lyon*, 74, 4, p. 291-300.

DUREAU F. et PAQUETTE C., 2006, « Produire la ville: des logements en grande partie auto-construits », dans *Géographies de l'Amérique latine*, Presses Univ. de Rennes, p. 237-261.

ELIZONDO CALDERÓN W., 1998, « Vivienda y pobreza en la ciudad de San José en la década de 1920 », *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, p. 47-74.

EWALD F., 1991, « Insurance and risk », dans BURCHELL G., GORDON C., MILLER P., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, p. 197-210.

FABIANI J.-L. et THEYS J., 1986, *La société vulnérable*, Paris, Presses de l'ENS, 678 p.

FAVIER R. et GRANET-ABISSET A.-M. (éd.), 2000, *Histoire et mémoire des risques naturels*, Grenoble, MSH-Alpes, 292 p.

FERNÁNDEZ GARCÍA R. et PANIAGUA ARGUEDAS L., 2008, « De la Puebla a la Carpio : Segregación y exclusión en la ciudad de San José », *Diálogos*, Número especial, 9°Congreso Centroamericano de Historia: « Historia Económica y del Consumo y de la Pobreza », p. 1484-1509.

FILLIEULE O., 2009 p., « De l'objet de la définition à la définition de l'objet. De quoi traite finalement la sociologie des mouvements sociaux ? », *Politique et Sociétés*, 28, 1, p. 15-36.

FILLIEULE O. et PUDAL B., 2010, « Sociologie du militantisme. Problématisations et déplacements des méthodes d'enquête », dans FILLIEULE O. *et al.* (éd.), *Penser les mouvements sociaux: conflits sociaux et contestation dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », p. 163-184.

FLODERER C., 2012, « De l'association de quartier au réseau de soutien partisan. Éléments pour une analyse localisée des relations clientélaires au Costa Rica », *Cahiers des Amériques latines*, 69, p. 37-55.

FLODERER C., 2018, *Du quartier à la politique instituée. Émergence de leaderships localisés dans les quartiers populaires du Costa Rica*, Sciences Politiques, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en- Provence-Aix-Marseille Université, Aix-en-Provence, 586 p.

FOURNIER M., 2010, *Le riverain introuvable ! La gestion du risque d'inondation au défi d'une mise en perspective diachronique Une analyse menée à partir de l'exemple de la Loire*, Doctorat en aménagement, Université François Rabelais, Tours, 432 p.

GABERT P., 1996, « Les inondations d'origine urbaine à Aix-en-Provence des 22 et 23 septembre 1993 », *Revue d'Analyse Spatiale Quantitative et Appliquée*, 38-39, p. 225-238.

GARCÍA ACOSTA V, 2002, « Historical disaster research », dans HOFFMAN S., OLIVER-SMITH A., *Catastrophe & Culture. The Anthropology of Disaster*, Santa Fe, School of American Research Press / Oxford, James Currey., p. 312 p.

GAXIE D., 1977, « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 27, 1, p. 123-154.

GAXIE D., 2005, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Swiss Political Science Review*, 11, 1, p. 157-188.

GILARD O. et GIVONE P., 1998, « Modélisation de la vulnérabilité : la méthode inondabilité », dans *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, Aube, coll. « Mondes en cours », p. 114-126.

GILBERT C., 1994, « L'espace de la négociation », dans *Enseigner les risques naturels : pour une geographie physique revisitee*, Paris/Montpellier, Anthropos, coll. « GIP RECLUS », p. 45-59.

GILBERT C. (éd.), 2003a, *Risques collectifs et situations de crise: apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Programme Risques collectifs et situations de crise », 340 p.

GILBERT C., 2003b, « La fabrique des risques », *Cahiers internationnaux de sociologie*, 114, p. 55-72.

GILBERT C., 2009, « La vulnérabilité: une notion vulnérable? A propos des risques naturels », dans BECERRA S., PELTIER A., *Risque et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan, p. 23-40.

GILBERT C., 2013, « Quels risques pour la recherche en sciences humaines et sociales ? », dans BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., *Du Risque à la menace. Penser la catastrophe*, 1ère., Paris, Presses Universitaires de France, p. 219-236.

GOFFMAN E., 1996, *La mise en scène de la vie quotidienne. Les relations en public*, Paris, Ed. de Minuit, coll. « Le sens commun », 372 p.

GONÇALVES R.S., 2017, « L'informalité comme une ressource urbaine ? Le cas des favelas de Rio de Janeiro », *EchoGéo*, 39.

GONZÁLES SALAS E., 1993, *Evolución histórica de la población de Costa Rica (1840-1940)*, San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, coll.« Nuestra historia », n˚ 9, 82 p.

GONZALES VÍQUEZ C., 1910, *Temblores, terremotos, inundaciones y erupciones volcánicas en Costa Rica, 1608-1910*, Tipografía Alsina, 200 p.

GONZÁLEZ BALLAR R., 1982, « El derecho público y el medio ambiente en Costa Rica », *Revista de Ciencias Juridicas*, 46, p. 100-111.

GONZÁLEZ VÍQUEZ C. *et al.*, 1987, *San José y sus comienzos: documentos fundamentales*, 1a ed., San José, Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Comisíon Nacional de Conmemoraciones Históricas, 60 p.

GONZVA M. *et al.*, 2017, « Modeling disruptions causing domino effects in urban guided transport systems faced by flood hazards », *Natural Hazards*, 86, 1, p. 183-201.

GOUDARD G. et MENDONÇA F. de A., 2020, « Eventos e episódios pluviais extremos: a configuração de riscos hidrometeorológicos em Curitiba (Paraná - Brasil) », *IdeAs*, 15.

GRAFMEYER Y. *et al.*, 2015, *Sociologie urbaine*, Paris, A. Colin, 124 p.

GRALEPOIS M., 2008, *Les risques collectifs dans les agglomérations françaises : contours et limites d'une approche territoriale de prévention et de gestion des risques à travers le parcours des agents administratifs locaux*, thèse de doctorat, Université Paris-Est, 370.

GRALEPOIS M., 2012, *Face aux risques d'inondation : entre prévention et négociation*, Paris, Éd. Rue d'Ulm, coll. « Sciences durables », 64 p.

GRALEPOIS M. et GUEVARA S., 2015, « L'adaptation aux risques d'inondation façonnée par les métiers de la ville : Tensions à l'échelle du projet d'aménagement », *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n°3.

GUEVARA VIQUEZ S., 2012, *Représenter, négocier et gérer le risque d'inondation à Limón. Du traitement de la vulnérabilité dans le Projet Limón Ciudad Puerto*, Mémoire de master 2 recherche Etude comparatif du développement, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Paris, 142 p.

GUEVARA VÍQUEZ S., 2017, "Marginalidad y vulnerabilidad en Limón ante el riesgo de inundación. Un estudio del Proyecto de Limón Ciudad Puerto", *Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe*, 14, 1, p. 177-202.

GUEVARA VIQUEZ S., 2018, « La résilience à l'épreuve du local : la gestion du risque redéfinie par les habitants de Barrio Luján, Costa Rica », *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 30.

GUEVARA VIQUEZ S., 2019, « Risques et ressources des marges : les réappropriations de l'action publique à La Carpio (Costa Rica) », *Cahiers d'Outre-Mer*, 72, 280, p. 495-530.

HALL C., 1976, *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica y Universidad Nacional, 208 p.

HALL C., 1984, *Costa Rica, una interpretación geográfica con perspectiva histórica*, San José, Editorial Costa Rica, 466 p.

HARDOY J. et PANDIELLA G., 2009, « Urban poverty and vulnerability to climate change in Latin America », *Environment and Urbanization*, 21, 1, p. 203-224.

HARDY S., 2003, *Processus de fragmentation urbaine et risques dits « naturels » dans la ville de Managua (Nicaragua)*, thèse de doctorat en géographie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), 416 p.

HARDY S., 2005, « Environnement urbain des capitales centraméricaines », dans HARDY S., MEDINA-NICOLAS L., *L'Amérique Latine*, Nantes, Du temps, coll. « Questions de Géographie », p. 152-175.

HARDY S. et SIERRA A., 2005, « Territoires et acteurs des risques "naturels" en Amérique latine : les cas des villes de Managua (Nicaragua) et de Quito (Equateur) (Political decision makers and territories of the "natural" risks in Latin America. : the cases of Managua (Nicaragua) and Quito (Equator) cities)) », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 82, 1, p. 85-95.

HEGRON G. et LEVY J.-P., 2018, *Point d'information national ville. Position sur la recherche et l'innovation urbaine*, IFSTTAR.

HIDALGO LEON H.G. *et al.*, 2015, « Las aguas urbanas en Costa Rica », dans *Desafíos del agua urbana en las Américas. Perspectivas de las Academias de Ciencias.*, IANAS y UNESCO, p. 208-233.

HOLLIS G.E., 1975, « The effect of urbanization on floods of different recurrence interval », *Water Resources Research*, 11, 3, p. 431-435.

HUBERT G. *et al.*, 2010, « Intégrer les eaux pluviales dans les politiques de réduction de la vulnérabilité face aux inondations en milieu urbain. (Integrating rainwater in vulnerability reduction policies for urban floods) », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 87, 4, p. 452-467.

INZULZA-CONTARDO J. et DÍAZ PARRA I., 2016, "Desastres naturales, destrucción creativa y gentrificación: estudio de casos comparados en Sevilla (España), Ciudad de México (México) y Talca (Chile)", *Revista de geografía Norte Grande*, 64, p. 109-128.

IPCC, 2018, « Summary for Policymakers », dans MASSON-DELMOTTE V. *et al.* (éd.), *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Press.

ISSAKA H. et BADARIOTTI D., 2013, « Les inondations à Niamey, enjeux autour d'un phénomène complexe », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 66, 263, p. 295-310.

JAGLIN S., 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne : La fragmentation urbaine en question*, CNRS Éditions, 244 p.

JAGLIN S. *et al.*, 2018, *Du rebut à la ressource : Valorisation des déchets dans les villes du Sud*, Editions ADF, 296 p.

KLEIN N., 2008, *La stratégie du choc : la montée d'un capitalisme du désastre*, Montréal] : [Arles, France, Leméac ; Actes Sud, 669 p.

LAGANIER R. et SCARWELL H.-J., 2000, « Inondation et recomposition territoriale : Quand la nature interroge le fonctionnement des territoires », *Hommes et Terres du Nord*, 2, 1, p. 103-110.

LAKOFF A., 2007, « Preparing for the Next Emergency », *Public Culture*, 19, 2, p. 247-271.

LAKOFF A. et COLLIER S., 2010, « Infrastructure and event: the political technology of preparedness », dans *Political matter: Technoscience, democracy, and public life*, University of Minnesota Press, p. 243-266.

LAME A., 2013, *Modélisation hydrogéologique des aquifères de Paris et impacts des aménagements du sous-sol sur les écoulements souterrains*, Thèse de doctorat, École nationale supérieure des Mines de Paris.

LANGUMIER J., 2013, « Concerter, négocier, mobiliser. Retour critique sur la « culture du risque » à partir du Plan Rhône en France », dans REVET S., LANGUMIER J., *Le gouvernement des catastrophes*, Paris, Karthala, p. 147-184.

LASCOUMES P., 1995, *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

LASCOUMES P. et LE GALES P. (éd.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Collection académique », 370 p.

LAVELL A., 1996, "Costa Rica: cambio sin transformación los límites de un paradigma", dans LAVELL A. et FRANCO E. (éd.), *Estado, Sociedad y gestión de los desastres en América Latina*, Peru, FLACSO, p. 4-43.

LAVELL A., 2005, "Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo", dans *La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro, I Informe del Secretario General*, Costa Rica, FLACSO, p. 66.

LE BOURHIS J.-P., 2007, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 68, 3, p. 75.

LE GALES P., 2011, « Politiques urbaines », dans PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A., *Dictionnaire des Politiques Territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 499-506.

LE MASSON V. *et al.*, 2009, « Pour une approche participative de la gestion des risques et des catatstrophes », dans BECERRA S., PELTIER, *Risque et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan.

LEMIEUX C., 2007, « À quoi sert l'analyse des controverses ? », *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, 25, 1, p. 191-212.

LEMIEUX C., 2008, « Rendre visibles les dangers du nucléaire. Une contribution à la sociologie de la mobilisation », dans LAHIRE B., ROSENTAL C., *La cognition au prisme des sciences sociales*, Paris, Editions des archives contemporaines, p. 131-159.

LEONE F. et VINET F. (éd.), 2006, *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles analyses géographiques*, Montpellier, Publications de Montpellier III.

LEVINE D. et ROMERO C., 2004, "Movimientos urbanos y desempoderamiento en Perú y Venezuela", *América Latina Hoy*, 36, p. 47-77.

LÉVY J.-P., 2017, « Ville/environnement, pour un changement de paradigme », dans LANDAU B., DIAB Y., DUPUY G., *Le génie urbain revisité : innovations-expérimentations : actes de l'université d'été de l'Ecole des ingénieurs de la Ville de Paris 2016*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, p. 25-32.

LÉVY J.-P. et DUREAU F. (éd.), 2002, *L'accès à la ville : les mobilités spatiales en questions*, Paris, L'Harmattan, coll. « Collection Habitat et sociétés », 411 p.

LIZANO FAIT E., 1999, *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982 - 1994*, 1. ed., San José, coll.« Estudios / Academia de Centroamérica », n˚ 13, 321 p.

LOLIVE J., 2004, « Configurations, prises et propositions. », *Les Annales de la Recherche Urbaine, Plan Urbanisme - Construction - Architecture*, p. 7-15.

LOLIVE J., 2010a, « Mobilisations environnementales », dans COUTARD O. et LEVY J.-P. (éd.), *Ecologies urbaines*, Paris, Economica : Anthropos, coll. « Collection Villes », p. 278-301.

LOLIVE J., 2010b, « Comment traiter la question environnementale : politiques d'impact ou "cosmopolitiques"? », dans COANUS T., COMBY J., DUCHENE, MARTINAIS E., *Risques et territoires interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Paris, Lavoisier : Tec & Doc, p. 375-389.

LOLIVE J., 2011, « Les nouveaux enjeux cosmopolitiques », dans DUFOULON S., ROSTEKOVA M., *Migrations et mobilités, frontieres et voisinages*, L'Harmattan, p. pp.125-138.

LOPEZ-PELAEZ J. et GONZALEZ L.F., 2008, « Marginalité et inclusion urbaine à Medellin (Colombie) : un regard historique à partir des instruments de planification », *Autrepart*, 47, 3, p. 187-207.

LUGAN J.-C., 2012, *La systémique sociale*, Paris, Presses universitaires de France.

MADRIGAL CÓRDOBA J., 2008, *Transformación en el imaginario barrial de la ciudad de San José: Un estudio de Barrio Luján*, Tesis de Licenciatura en Antropología, Universidad de Costa Rica, San José, C.R, 156 p.

MADRIGAL MORA J.E., 2015, *Análisis general de la problemática del rio Ocloro. Inundaciones urbanas*, Informe técnico, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, San José, C.R, coll. "Unidad de Investigación y Análisis del Riesgo", 9 p.

MALAVASSI AGUILAR R.E., 2015, “Los “barrios del sur” del Cantón Central de San José, Costa Rica. Los corredores históricos y la vivienda de madera, 1910-1955”, dans AGUILAR BONILLA M. et NIGLIO O. (éd.), *La conservación del patrimonio cultural en Costa Rica*, p. 447-469.

MALAVASSI AGUILAR R. E., 2014, *La vivienda de madera de los Barrios Luján-El Cerrito y Barrio Keith (1910-1955): un análisis histórico de la imagen urbana y la arquitectura habitacional*, Maestría, Universidad de Costa Rica, Escuela de Historia, 487 p.

MANSILLA E., 2000, *Riesgo y Ciudad*, Universidad Autónoma de México, División de estudios de posgrado, Facultad de Arquitectura.

MARTINAIS E. *et al.*, 2006, « La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ? », dans SECHET R. et VESCHAMBRE V. (éd.), *Penser et faire la géographie sociale*, Presses universitaires de Rennes, p. 173-186.

MARTINAIS E., 2015, « Le conflit comme mode de participation. Les habitants contestataires de la politique de prévention des risques industriels », *Participations*, 13, 3, p. 89.

MASKREY A., 1989, *Disaster mitigation: a community based approach*, Oxford, Oxfam, coll.« Development guidelines », n° 3, 100 p.

MASKREY A. (éd.), 1993, *Los Desastres no son Naturales*, LA RED. Tercer Mundi. Ed. Bogota, 137 p.

MASKREY A. et ROMERO G., 1986, *Urbanización y vulnerabilidad sísmica en Lima Metropolitana*, 1re éd., Lima, Peru, Centro de Estudios y Prevención de Desastres.

MATCZAK P. *et al.*, 2016, *Analysing and evaluating flood risk governance in Poland: looking for strategic planning in a country in transition*, [en ligne] Consulté le 18/10/2018. https://www.starflood.eu/country-reports/

MEES H. *et al.*, 2016, « Coproducing flood risk management through citizen involvement: insights from cross-country comparison in Europe », *Ecology and Society*, 21, 3.

MELE P., 2003, « Introduction : conflits, territoires et action publique », dans MELE P., LARRUE C., ROSEMBERG M., *Conflits et territoires*, Presses universitaires François Rabelais, coll. « Maison des sciences de l’homme “Villes et territoires” », 224 p.

MELE P., 2009, « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, 72, p. 25-42.

MELE P., 2012, « Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine », *Géocarrefour [En ligne]*, Vol. 87, 1.

MELE P., 2013, « Conflits de proximité et dynamiques urbaines (Introduction) », dans MELE P., *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Presses universitaires de Rennes, p. 7-17.

METZGER P. *et al.*, 2010, « Vulnérabilité et pauvreté en milieu urbain : réflexions à partir des villes du sud », dans COUTARD O. et LEVY J.-P. (éd.), *Ecologies urbaines*, Paris, Economica : Anthropos, coll. « Collection Villes », p. 239-257.

METZGER P., 2016, « Approche conceptuelle des risques et de la vulnérabilité du territoire », dans JEUDY O., NUSSAUME Y., PERYSINAKI A.-M., *Paysages urbains [parisiens] et risques climatiques*, Archibook et Sautereau, p. 34-41.

METZGER P., 2017, *Connaissance et relations de pouvoir : les sciences sociales, les risques et l'environnement.*, Mémoire d'Habilitation à diriger des recherches. Géographie., Université Grenoble Alpes, 199 p.

METZGER P. et D'ERCOLE R., 2011, « Les risques en milieu urbain : éléments de réflexion », *EchoGéo*, 18, .

METZGER P. et PELTRE P., 1996, « Gestion de l'environnement urbain et risques "naturels" : la problématique des Quebradas à Quito (Equateur) », *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, 25, 3, p. 531-552, coll. « Les risques naturels et leur gestion en Equateur : diversité des exemples, complémentarité des approches ».

METZGER P. et ROBERT J., 2015, « Environnement et risques : les sciences sociales piégées entre critique radicale et utilité sociale », dans CLERVAL A., FLEURY A., REBOTIER J., WEBER S., *Espace et rapports de domination*, Presses Universitaires de Rennes, p. 69-79.

MICHEL A. et RIBARDIERE A., 2017, « Identifier les ressources urbaines pour lire les inégalités socio-spatiales: Introduction », *EchoGéo*, 39, .

MOLLARD E., 2009, « Idéal démocratique et idéal environnemental : analyse comparée des pouvoirs territoriaux en France et au Mexique », *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, 9, 1.

MORA AGÜERO J.C., 1991, *Las juntas progresistas. Organización comunal autónoma costarricense 1921-1980*, Fundación Friedrich Ebert., San José, 167 p.

MORA RAMÍREZ J.R., 2003, *Análisis del crecimiento urbano del Gran Area Metropolitana de Costa Rica, periodo 1983 al 2000.*, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica., 190 p.

MORALES SOTO D., 2012, *Micro cuencas urbanas, Informe. Programa de investigación en Gestión Urbana*, Escuela de Arquitectura, Universidad de Costa Rica.

MORMONT M., 2013, « Écologisation : entre sciences, conventions et pratiques », *Natures Sciences Sociétés*, 21, 2, p. 159-160.

MULLER P., 2018, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »

MUSSET A., 2000, « Entre cyclones et tremblements de terre : le Nicaragua face au risque naturel », dans *Nicaragua dans l'oeil du cyclone*, Paris, IHEAL-IHNCA-UBS, p. 17-37.

MUSSET A. et DELHOM J. (éd.), 2000, *Nicaragua, dans l'œil du cyclone: En el ojo del huracán*, Éditions de l'IHEAL.

NARVÁEZ L. *et al.*, 2009, *La gestión del riesgo de desastres un enfoque basado en procesos*, Lima, Peru, Pull Creativo.

NAVEZ-BOUCHANINE F. *et al.*, 1998, « Fragmentation spatiale et stratégies résidentielles », dans *La ville éclatée*, Paris, L'Harmattan, coll. « collection Habitat et Société », p. 69-88.

NAVEZ-BOUCHANINE F., 2003, « Les chemins tortueux de la démocratisation des projets en bidonville », *Espaces et sociétés*, 112 « Ville et démocratie », p. 59-81.

NAVEZ-BOUCHANINE F., 2007, « Le développement urbain durable : « best practice » ou leurre méthodologique ? », *Espaces et sociétés*, 131, 4, p. 101.

NEVEU C., 2011, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 1, 1, p. 186-209.

NEVEU É., 2019a, *Sociologie des mouvements sociaux,* La Découverte, 128 p.

NEVEU É., 2019b, « VI. Militantisme et construction identitaire », dans, Paris, La Découverte, coll. « Repères », p. 70-84.

NOVEMBER V., 1994, « Risques naturels et croissance urbaine : réflexion théorique sur la nature et le rôle du risque dans l'espace urbain », *Revue de géographie alpine*, 82, 4, p. 113-123.

NOVEMBER V., 2002, *Les territoires du Risque. Le risque comme objet de réflexion géographique*, Berne Peter Lang., 332 p.

NOVEMBER V., 2007, « 8. Lorsque les risques résistent aux aménagements... », dans LOLIVE J., SOUBEYRAN O., *L'émergence des cosmopolitiques*, La Découverte « Recherches », p. 165-177.

NOVEMBER V., 2011, « L'empreinte des risques : éléments de compréhension de la spatialité des risques », dans NOVEMBER V., PENELAS M., VIOT P., *Habiter les territoires à risques*, Presses Polytechniques et Universitairs Romandes, coll. « Espace en société », p. 19-37.

NOVEMBER V. *et al.*, 2011, *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 264 p.

NOVEMBER V., 2016, « Que signifie « cartographier les risques » dans une société du risque ? », *Working paper-Latts*, 16-07, 12 p.

OLIVA MEDINA M., 2006, *Artesanos y obreros costarricenses 1880 - 1914*, 1. ed., San José, C.R, EUNED Ed. Univ. Estatal a Distancia, coll. "Colección Historia cultural de Costa Rica", n˚ 6, 234 p.

ORILLARD F. *et al.*, 2018, « La prévention des inondations dans les opérations d'aménagement des interfaces ville-port, un levier de gentrification indirecte ? Le cas du Havre (France) », *Carnets de géographes*, 11.

PARASIE S. et DEDIEU F., 2019, « À quoi tient la crédibilité des données citoyennes ? », *Revue d'anthropologie des connaissances [En ligne]*, 13, 4.

PEREZ PELAEZ M. et ALVARADO SALAS R., 2003, *Los planes reguladores en Costa Rica: Cantonales y costeros*, San José, Costa Rica, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, coll. "Serie ordenamiento territorial n°2", 15 p.

PESTRE D., 2011, « Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif », *Participations*, 1, 1, p. 210-238.

PIGEON P., 2002, « Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels. », *Annales de Géographie*, 111, 627-628, p. 452-470.

PIGEON P., 2010a, « Catastrophes dites naturelles, risques et développement durable : Utilisations géographiques de la courbe de Farmer », *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, 10, 1.

PIGEON P., 2010b, « Gestion des risques et urbanisation dans la vallée de l'Arve : réflexion sur l'intérêt de l'approche systémique en géographie des risques », dans COANUS T., COMBY J., DUCHENE F., MARTINAIS E., *Risques et territoires - Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Lavoisier éditions., coll. « Sciences du risque et danger », p. 230-241.

PIGEON P., 2012, *Paradoxes de l'urbanisation : pourquoi les catastrophes n'empêchent-elles pas l'urbanisation?*, L'Harmattan, coll. « coll. « Itinéraires géographiques » », 278 p.

PIGEON P. et REBOTIER J., 2017, *Les politiques de prévention des désastres : penser et agir dans l'imperfection*, ISTE, 232 p.

PREBISCH R., 1949, "El desarrollo económico de la américa latina y algunos de sus principales problemas", *El Trimestre Económico*, 16, 63, p. 347-431.

PREBISCH R., 1959, « Commercial policy in the underdeveloped countries », *The American Economic Review*, 49, 2, p. 251-273.

PROGRAMA DEL ESTADO DE LA NACIÓN, 2015, *Capítulo 6. Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano*, Programa del Estado de la Nación, San José, Costa Rica, 273-324 p.

PROSDOCIMI I. *et al.*, 2015, « Detection and attribution of urbanization effect on flood extremes using nonstationary flood-frequency models: URBANIZATION AND NONSTATIONARITY », *Water Resources Research*, 51, 6, p. 4244-4262.

QUENAULT B., 2013, « Du double affrontement ontologique/axiologique autour de la résilience aux risques de catastrophe : les spécificités de l'approche française », *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, 13, 3.

QUENAULT B., 2015, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n°3.

QUESADA AVENDAÑO F., 2011, *La modernización entre cafetales: San José, Costa Rica, 1880-1930*, 1a ed., San José, C.R, Editorial UCR, 273 p.

REBOTIER J., 2008, *Les territorialités du risque urbain à Caracas. Les implications d'un construit socio-spatial dans une métropole d'Amérique latine*, Doctorat en géographie, Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 429 p.

REBOTIER J., 2011, « 4. Habiter les territoires et construire les risques : entre empreintes spatiales et logiques sociales », dans NOVEMBER V., PENELAS M., VIOT P., *Habiter les territoires à risques*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 81-100.

REBOTIER J., 2015, « Politiques de gestion des risques en Équateur Entre coopération internationale et réaffirmation de l'État », *Autrepart*, 74-75, 2, p. 279.

REBOTIER J., 2016, « Politiques de gestion des risques en Équateur. Entre coopération internationale et réaffirmation de l'État », *Autrepart*.

REGHEZZA M., 2006, *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque e crue centennale*, Thèse de doctorat, Paris X - Nanterre, 382 p.

REGHEZZA-ZITT M., 2006, « La vulnérabilité : un concept problématique », dans LEONE F. et VINET F. (éd.), *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles : Analyses géographiques*, Montpellier, Publications de Montpellier III, coll. « Coll. Géorisques », p. 35-39.

REGHEZZA-ZITT M. *et al.*, 18/10/2012 p., « What Resilience Is Not: Uses and Abuses », *Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne]*, Environnement, Nature, Paysage, document 621.

REGHEZZA-ZITT M., 2015a, « Territorialiser ou ne pas territorialiser le risque et l'incertitude. La gestion territorialisée à l'épreuve du risque d'inondation en Île-de-France. », *L'Espace Politique*, 26.

REGHEZZA-ZITT M., 2015b p., « Territorialiser ou ne pas territorialiser le risque et l'incertitude », *L'Espace Politique [En ligne]*, 26, 2.

REGHEZZA-ZITT M. et RUFFAT S., 2015, *Résiliences. Sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes*, Londres, ISTE, coll. « Ecologie », 226 p.

REGHEZZA-ZITT M. et SANSEVERINO-GODFRIN V., 2012, « Aménagement durable des territoires soumis à de fortes contraintes : enjeux et perspectives à travers l'examen des outils juridiques. L'exemple de la basse vallée du Var (06) », *Annales de géographie*, 685, 3, p. 242.

REVET S., 2009a, « De la vulnérabilité aux vulnérables. Approche critique d'une notion performative », dans BECERRA S., PELTIER A., *Risque et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan, p. 89-99.

REVET S., 2009b, « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturels » », *Les Etudes du CERI*, 157, p. 30.

REVET S., 09/02/2009c p., « Vivre dans un monde plus sûr », *Cultures & Conflits [En ligne]*, 75.

REVET S., « Injonctions contradictoires. La gestion internationale des catastrophes naturelles : entre vulnérabilité et résilience ».

REVET S., 2011b, « Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales », *Critique internationale*, 52, 3, p. 157.

REVET S., 2013, « Penser les Catastrophes : de la vulnérabilité à la société du risque », dans ALLENS G. d', FRESSOZ J.-B., GIACOMAZZI S., AUBRY H., MARCONDES L., *La culture du risque en question des inondations aux débordements nucléaires*, Paris, La Dispute, p. 69-84.

REVET S., 2017, « Géographies de la catastrophe. Ordre et désordres dans la gestion des catastrophes "naturelles" », *Papeles del CEIC*, 2017, 2.

REVET S., 2018, *Dans les coulisses du monde des catastrophes naturelles*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 240 p.

REVET S. et LANGUMIER J. (éd.), 2013, *Le gouvernement des catastrophes*, Paris, Éditions Karthala, coll. « Recherches internationales », 280 p.

ROBERT J., 2012, *Pour une géographie de la gestion de crise : de l'accessibilité aux soins d'urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima*, Doctorat en géographie, Grenoble, 549 p.

ROBLES RIVERA F., 2013, "Nuevos espacios de acumulación: modelo de ajuste estructural en el Salvador y Costa Rica (1980-1999)", *Revista de Ciencias Sociales*, 128-129, p. 97-117.

ROCHET L., 1998, « Prévision, pronostic et simulation des risques : la modélisation », dans *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, Aube, coll. « Mondes en cours », p. 86-98.

RODE S., 2008 p., « La prévention du risque d'inondation, facteur de recomposition urbaine ? », *L'Information géographique*, Vol. 72, 4, p. 6-26.

RODE S., 2009, *Au risque du fleuve. La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne*, Doctorat en géographie, Université de Nanterre-Paris X, 481 p.

RODE S., 2010, « De l'aménagement au ménagement des cours d'eau : le bassin de la Loire, miroir de l'évolution des rapports entre aménagement fluvial et environnement », *Cybergeo*.

ROMÁN MADRIGAL J.G., 2013, *La incidencia de las políticas públicas de vivienda en la conformación socio espacial del área metropolitana de San José. Los casos de Los Cuadros de Goicoechea, Rincón Grande de Pavas y Los Guido en Desamparados en el periodo 1980 – 2000*, Tesis de Maestría en geografía, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 243 p.

ROMERO VARGAS L., 2000, « Las municipalidades y el sector salud local en la gestión del riesgo por desastres », dans UNISDR et ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (éd.), *Huracán Mitch : Una mirada a algunas tendencias temáticas para la reducción del riesgo*, San José, Costa Rica, p. 105-125.

SAINTENY G., 1995, « La rétribution du militantisme écologiste », *Revue Française de Sociologie*, 36, 3, p. 473.

SALAS M. et SOLANO F., 1992, *Segregación urbana en el área metropolitana de San José: el caso de los nuevos asentamientos urbanos 1980-1990*, Licenciatura en Sociologia, Universidad de Costa Rica, San José, C.R.

SALAZAR PALAVICINI L.G., 1986, *Formación del espacio social de la ciudad de San José : proceso de apropiación del territorio urbano, 1870-1930*, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 245 p.

SALLES D., 2009, « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors série 6.

SANDOVAL GARCÍA C. *et al.* (éd.), 2007, *Nuestras vidas en Carpio: aportes para una historia popular*, 1. ed., San José, Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales : Editorial UCR, 215 p.

SANDOVAL GARCÍA C. *et al.* (éd.), 2010, *Un país fragmentado: La Carpio: communidad, cultura y política*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica, Editorial UCR, coll. « Instituto de Investigaciones Sociales », 446 p.

SCARWELL H.-J. *et al.*, 2010, « Prévention du risque inondation par ruissellement en milieu urbain : l'exemple de la métropole lilloise (Preventing runoff flood risk in an urban environment : the example of the Lille metropolis) », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 87, 4, p. 468-486.

SCARWELL H.-J. *et al.*, 2014, *Urbanisme et inondation : outils de réconciliation et de valorisation : avec guide de 24 fiches outils de gestion du risque inondation*, Presses Universitaires Du Septentrion, 368 p.

SCARWELL H.-J. et LAGANIER R., 2004, *Risque d'inondation et aménagement durable des territoires*, Septentrion, coll. « Environnement et société », 240 p.

SCARWELL H.-J. et LEDUCQ D., 2018, « Ville verte et nouvelles tendances de la production urbaine au Vietnam », *Riurba*, 6. URL : http://www.riurba.review/Revue/ville-verte-et-nouvelles-tendances-de-la-production-urbaine-au-vietnam

SEN A., 1983, *Poverty and Famines*, Oxford University Press.

SIERRA A., 2000, *Gestion et enjeux des espaces urbains à risque d'origine naturelle : les versants et les quebradas de Quito, Equateur*, Université de Paris 8, Vincennes - Saint Denis, 326 p.

SIERRA A., 2007, « Les enjeux géopolitiques de l'institutionnalisation de la gestion du risque « naturel » en Amérique latine : Le cas du Costa Rica, de la Colombie et de l'Équateur », *Outre-Terre*, 18, 1, p. 37.

SIERRA A., 2009, « Espaces à risque et marges : méthodes d'approche des vulnérabilités urbaines à Lima et Quito », *Cybergeo*.

SIERRA A. et TADIE J., 2008, « La ville face à ses marges (Introduction) », *Autrepart*, 45, p. 3-13.

SIMARD L. et FOURNIAU J.-M., 2007, « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », dans BLATRIX C. (éd.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, Découverte, coll. « Recherches », p. 318-331.

SOLANO J. *et al.*, 2002, « Inundaciones », *Topicos Meteorológicos y oceanográficos*, 9, 2, p. 104-122.

SOLANO QUINTERO J. et VILLALOBOS CHACÓN A., 2017, *Generalidades y registros climatológicos de las tormentas severas que han afectado la microcuenca del río Ocloro, en el área metropolitana de San José. 1967-2014*, San José, Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía, 27 p.

SOLANO J. et VILLALOBOS R., 2005, *Regiones y subregiones climáticas de Costa Rica*, Instituto Metereológico Nacional, San José, Costa Rica, 32 p.

TENG J. *et al.*, 2017, « Flood inundation modelling: A review of methods, recent advances and uncertainty analysis », *Environmental Modelling & Software*, 90, p. 201-216.

THIBAUD J.-P., 2001, « La méthode des parcours commentés », dans GROSJEAN M. et THIBAUD J.-P. (éd.), *L'espace urbain en méthodes.*, Marseille, Parenthèses, p. 79-99.

THOMAS H., 2008, « Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. De l'usage et de la traduction de notions éponges en sciences de l'homme et de la vie. », *TERRA*, 13, , coll. « Esquisses ».

THOURET J.-C. et D'ERCOLE R., 1996 p., « Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales », *Cahiers des Sciences Humaines*, 32, 2, p. 407-422.

TISSOT S., 2007, *L'état et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, coll. « Collection Liber », 300 p.

TOMAS F., 1999, « Villes d'Amérique latine : plus grandes que leurs problèmes ? / Latin American Cities : bigger than their problems ? », *Revue de géographie de Lyon*, 74, 4, p. 283-289.

TOUBIN M., 2014a, *Améliorer la résilience urbaine par un diagnostic collaboratif : l'exemple des services urbains parisiens face à l'inondation*, thèse de doctorat, Paris Diderot.

TOUBIN M., 2014b, *Améliorer la résilience urbaine par un diagnostic collaboratif - L'exemple des services urbains parisiens face à l'inondation*, Doctorat, Université Paris Diderot.

UN, 2015, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

VALLETTE C., 2013, *L'environnement s'invite en ville L'action collective face aux risques environnementaux dans la Grande Aire Métropolitaine de San José (Costa Rica)*, Doctorat, Université de Caen Basse-Normandie, Caen, 374 p.

VEGA RAMÍREZ L.M., 2002, *Análisis del crecimiento urbano del área metropolitana de San José*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 187 p.

WATZLAWICK P. *et al.*, 1972, *Une logique de la communication*, Editions du Seuil, 280 p.

WINCHESTER L., 2006, « Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe », *EURE (Santiago)*, 32, 96, p. 7-25.

WISNER B. *et al.*, 1977, « Global systems and local distasters : the untapped power of peoples'sciences », *Disasters*, 1, 1, p. 47-57.

ZEIDERMAN A., 2012, « On Shaky Ground: The Making of Risk in Bogotá », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 44, 7, p. 1570-1588.

ZUHRA S., 2017 p., « San José, ciudad y evolución. La pérdida de la cohesión urbana », *On the w@terfront*, 52.

II. Sources primaires

A. Rapports, documents institutionnels

ANGULO ZAMORA F., 2013, *Manejo, disposición y desecho de las aguas residuales en Costa Rica*, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica., coll. "Decimonoveno Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible", 34pp. p.

BRENES A., 2010, *Gestión del Riesgo [Informe]*, Programa Estado de la Nación, Costa Rica, CONARE coll. "Décimo Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible".

BRENES A., 2016, *Gestión del Riesgo y Vulnerabilidad en Costa Rica [Informe]*, Programa del Estado de la Nación, Costa Rica, CONARE, coll. "Vigesimo Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible".

BRENES MAYKALL A., 2014, *Gestión del Riesgo [Informe]*, Programa del Estado de la Nación, San José, CONARE, coll. "Vigésimo informe del Estado de la Nación", 32 p.

BRENES MAYKALL A., 2017, *Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2017*, CONARE, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica, 42p.

BRENES MAYKALL A. et ROMERO VARGAS L., 2002, "Análisis comparativo de las sistematizaciones: Capítulo Costa Rica", 25p. [en ligne] Consulté le 25 novembre 2018. https://www.cne.go.cr/CEDO-Riesgo/2882.html

CNE, 1992, *Memoria Institucional 1991-1992*, San José, C.R, Comisión Nacional de Emergencias, 21 p.

CNE, 2016, “Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, I quinquenio”.

CNE, 2016, “Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030”.

CNE, *Descripción amenazas San José*, actualisé le 11 mai 2016. Consulté le 30 janvier 2017. https://www.cne.go.cr/index.php/licitaciones/cat_view/276-mapas-de-amenazas/286-san-jose/316-san-jose

CNE, *Mapas de Amenazas San José ln*, actualisé en 11 mai 2016. Consulté le 30 janvier 2017. https://www.cne.go.cr/index.php/licitaciones/cat_view/276-mapas-de-amenazas/286-san-jose/316-san-jose

CNE, *Mapa de Amenazas San José crtm05*. Actualisé le 11mai 2016. Consulté le 30 janvier 2017 https://www.cne.go.cr/index.php/licitaciones/cat_view/276-mapas-de-amenazas/286-san-jose/316-san-jose

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES, 2005, *Informe anual de labores 2004-2005*, Defensoría de los habitantes, San José, Costa Rica, 351 p.

DEHC, 2018, *Contratación de estudios científico-técnicos de las microcuencas de la acequia las Arias y Río Ocloro que incluyan: levantamiento catastro pluvial, análisis hidrológico e hidráulico, análisis de riesgo de inundación y propuesta de medidas de prevención y Mitigación para la reducción del riesgo urbano" Licitación abreviada N 2016-LA000024-99999*, DEHC, Ingenieros consultores, San José, C.R, 211 p.

ESTADO DE LA NACIÓN, 2018, *Estado de la Nación en Desarrollo sostenible*, Programa del Estado de la Nación, CONARE., San José, C.R.

ESTUDIOS Y PROYECTOS, S.A, 1979, *Estudio DRENACA*, IFAM y Municipalidad de San José, Litografía Berenfeld, S. A, México, D. F, 111 p.

HERRERA MURILLO J., 2017, *Uso y estado de los recursos: recurso hídrico*, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica, coll. “Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2017”, 32pp. p.

INEC, “Estimaciones y proyecciones de población distritales por sexo y grupos de edades 2000-2025”.

MIDEPLAN, 2017, *Indice de desarrollo social 2017*, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica, coll. « Area de análisis del Desarrollo », 126 p.

MIVAH, 2006, *Geo Gran área metropolitana del Valle Central de Costa Rica; Perspectivas del medio ambiente urbano 2006*, 1 ed., San José Costa, Rica, MINAE, MIVAH, MINAE, PNUMA, coll. « Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos », 264 p.

MIDEPLAN, “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”. [en ligne] Consulté le 17 février 2017 http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp

MIVAH, 2013, “Asentamientos en Precario dentro GAM 2011 2013”.

MSJ, 2011a, *Participación y corresponsabilidad ciudadana en la gestión de riesgo por desastres, Manual para la persona facilitadora*, San José, C.R, Municipalidad de San José (MSJ), 74p p.

MSJ, 2011b, *Participación y corresponsabilidad ciudadana en la gestión de riesgo por desastres, Manual para la persona participante*, San José, C.R, Municipalidad de San José (MSJ), 54 p.

MSJ, 2012, *Programa de gestión comunitaria del riesgo y atención de emergencias o desastres, mediante el proceso de participación ciudadana en la ciudad de San José*, Municipalidad de San José (MSJ), coll. "Oficina de prevención y atención de desastres, Departamento de participación ciudadana", 47 p.

MSJ, 2014, *Plan desarrollo municipal 2012-2016*, Municipalidad de San José, Costa Rica, 185 p.

MSJ, 2016a, *Diagnóstico cantonal*, Municipalidad de San José, San José, Costa Rica, coll. "Dirección de Planificacción y evaluación", 236 p.

MSJ, 2016b, *De la acción local a la sostenibilidad metropolitana*, Municipalidad de San José (MSJ), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 376 p.

MSJ, 2017, *Plan de desarrollo municipal 2017-2020*, Municipalidad de San José, San José, C.R, coll. "Direcccion de planificación estratégica institucional", 193 p.

NAVARRO QUIRÓS E., 2016, *Estudio Hidrológico e Hidráulico sobre el Río Ocloro para la construcción de un condominio en Barrio Luján, San José*, IC-15760, Geotecnia&Construcción, Ingenieros consultores, San José, 37 p.

OPS, 1993, Desastres: Preparativos y Mitigación - Boletín No. 054 - Abril, Organización Panamericana de la Salud, 8 p.

RAMÍREZ A. et VILLALOBOS M.L., 2015, *Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial*, CONARE, Programa Estado de la Nación, San José, C.R, coll. "Vigésimo primer informe de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible".

UNISDR, 1994, *Yokohama Stratégie and Plan of Action for a Safer World. Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*, United Nations, International Devade for Natural Disaster Reduction, 20 p.

UNISDR, 2005, *Cadre d'action d'Hyogo (2005-2015) : Pour des Nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, Stratégie Internationale pour la Réduction du risque de Catastrophes des Nations Unies.

UNISDR, 2015a, *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030*.

UNISDR, 2015b, *Réduction du Risque de Catastrophe : Bilan Mondial*, Stratégie Internationale pour la Réduction du risque de Catastrophes des Nations Unies.

UN, 2016, *Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*. Consulté en avril 2019. https://www.preventionweb.net/publications/view/51748

VAHRSON W.-G. *et al.*, 1990, *Amenaza de inundaciones en Costa Rica, America Central. Comentarios al mapa 1:500.000*, Informe a la Comision de Emergencia Nacional (CNE) y al centro de Prevención de desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), Escuela de Geografía de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 117 p.

B. Lois, règlements et décrets, par date de publication au journal officiel :

Constitución Política de la República de Costa Rica [recurso electrónico], Imprenta Nacional, 87 p. Consulté le 30 juillet 2020. https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/default.aspx

La Gaceta Diario oficial, 27 octobre 1861, p. 2.

La Gaceta Diario Oficial, Ley de Aguas, n°276, 28/08/1942.

La Gaceta Diario Oficial, Ley de construcciones, n°833, 2/11/1949.

La Gaceta Diario Oficial, Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de Arrendatarios, n°2760, 21/06/1961.

La Gaceta Diario Oficial, Decreto ejecutivo n° 40, 8/01/1967.

La Gaceta Diario Oficial, Ley de Planificación urbana, n°4240, 30/11/1968.

La Gaceta Diario Oficial, Ley nacional de emergencias, n°4374, 19/08/1969.

La Gaceta Diario Oficial, Ley general de salud, n°5394, 24/11/1973.

La Gaceta Diario Oficial, Reglamento de Emergencias Nacionales, n°4020-T, 24/08/1974.

La Gaceta Diario Oficial, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, n°5662, 28/12/1974.

La Gaceta Diario Oficial, Decreto relativo al Plan Regional Desarrollo Urbano Gran Area Metropolitana (GAM), n°13583 VAH – OFIPLAN, 18/05/1982.

La *Gaceta Diario Oficial*, Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, n°3391, 23/03/1983.

La Gaceta Diario Oficial, Decreto *Plan nacional de gestión del riesgo*, n°22383-MP-J-MOPT-S-MIVAH-MIRENEN-G-SP, 12/08/1993.

La Gaceta Diario Oficial, Ley orgánica del ambiente, n°7554, 13/11/1995.

La Gaceta Diario Oficial, Ley Forestal, n°7575, 16/04/1996.

La Gaceta Diario Oficial, Ley de biodiversidad, n°7788, 27/05/1998.

La Gaceta Diario Oficial, Ley nacional de emergencias, n°7914, 13/10/1999.

La Gaceta Diario Oficial, Decreto crea Programa de Renovación Urbana Repoblamiento del Cantón Central de San José, No. 31730-MIDEPLAN-MIVAH, 5/04/2004.

La Gaceta Diario Oficial, Decreto ejecutivo *Plan Nacional de prevención de riesgos y atención de emergencias*, n°31793-MP, 24/05/2004.

La Gaceta Diario Oficial, Reglamento Plan director Urbano de uso del suelo de San José, 3 août 2005.

La Gaceta Diario Oficial, Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo, n°8488, 11/01/2006.

La Gaceta Diario Oficial, Decreto Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, n°34361-MP, 13/03/2008.

La Gaceta Diario Oficial, Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia, n°123-2009, 03/09/2009.

La *Gaceta Diario Oficial,* Decreto Plan-GAM 2013-2030, n°38145, 30/04/2014.

C. Documents juridiques, résolutions, sanctions

Cour Constitutionnelle (résolutions consultables sur https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/)

- Résolution n°4019-93, 20 août 1993
- Resolution n°02157, 2 mai 1995
- Resolution n°04984-95, 08 septembre 1995.
- Resolution n°06364-96, 20 novembre 1996.
- Résolution n°07858-10, 30 avril 2010.

D. Références web

La Nación, "Llueven alegatos contra relleno", 29 mars 2000. Consulté en 15 février 2018. https://www.nacion.com/el-pais/llueven-alegatos-contra-relleno/QFXD2C7P7BGGNOK522BRXLJ5Z4/story/

La Nación, "Nuevo relleno abre", 15 novembre 2000. Consulté en 15 février 2018 https://www.nacion.com/el-pais/nuevo-relleno-sanitario-abre/T7VOFXHGDRES7ISUFOFB7W5IUQ/story/

La Nación, "Disturbios en La Carpio dejaron 22 heridos", 01 juin 2004. Consulté en 15 août 2019. http://wvw.nacion.com/ln_ee/2004/junio/01/pais11.html

La Nacion, Lara J. F, "120.000 personas estrenan megaplanta de aguas negras", 11 août 2015. Consulté en janvier 2019. https://www.nacion.com/el-pais/servicios/120-000-personas-estrenan-megaplanta-de-aguas-negras/MGE5KQGGFVBOTNZ2BKLX5VKL6Y/story/

La Nación, Lluvias inundan calles y viviendas de San Pedro, Los Yoses y Barrio Luján, 27 octobre 2015. Consulté le 17 juin 2019. https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/lluvias-inundan-calles-y-viviendas-de-san-pedro-los-yoses-y-barrio-lujan/5XMQIAWKBZAQBBBS2F3SHRG264/story/

La Nación, "Lluvias inundan calles y viviendas de San Pedro, Los Yoses, y Barrio Luján", 28 octobre 2015. Consulté le 28 mars 2016. http://www.nacion.com/sucesos/seguridad/CruzRojainundacionesValleCentral_0_1520648034.html

La Nación, “Menos lluvia llega a acuíferos debido a crecimiento urbano”, 28 décembre 2015. Consulté le 17 juin 2019.
https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/menos-lluvia-llega-a-acuiferos-debido-a-crecimiento-urbano/IQNIQDO52ZD2FIXBUFIPN4SHNQ/story/

E. Sites internet :

- Fondation *Cristo para la Ciudad.* Consulté en 31 août 2019.
https://www.cpcicostarica.org/

- Fondation *humanitaria costarricense*. Consulté en 31 août 2019.
http://www.crhf.org/es/

- Fondation *Promotora de Vivienda* (FUPROVI). Consulté en 31 août 2019.
https://www.fuprovi.org/

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Consulté le 20 février 2017.
https://www.inec.cr/

- *MSJ*, “Información ciudadana, Repoblamiento de San José”.Consulté le 5 juin 2017.
- https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SitePages/repoblamiento.aspx

- Projet immobilier *Tri-o*. Consulté le 5 octobre 2017.
http://www.kirebe.com/trio

- Page *Facebook* du comité de quartier de gestion de crise (CCE) de *Barrio Luján*. Consulté en 15 août 2018.
https://www.facebook.com/Comit%C3%A9-Comunal-de-Emergencias-de-Barrio-Luj%C3%A1n-700599473349924/

- Système d’information en ligne de la jurisprudence du pouvoir judiciaire. Consulté 30 août 2020.
https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/

ANNEXES

ANNEXE 1. TRAVAIL DE TERRAIN

I. Les entretiens

Au total j'ai réalisé 5 entretiens collectifs (marqués en gris clair sur les tableaux) et 51 entretiens individuels. Les acteurs rencontrés plusieurs fois en entretien ont été identifiés par une étoile (*).

A. Les représentants institutionnels rencontrés

Au total, j'ai réalisé dix-neuf (19) entretiens avec des représentants des institutions publiques, dont deux entretiens collectifs.

Tableau 10. Liste des représentants institutionnels interrogés par institution, type et durée de l'entretien

Nom	Institution	Type d'entretien	Date	Durée (min)
Raúl	Commission Nationale de Gestion des situations d'urgence (CNE)	Entretien individuel	19/08/2016	113
Silvio	CNE	Entretien individuel	30/09/2016	59
Juan*	CNE	Entretien individuel	29/08/2016	60
		Entretien individuel	08/02/2017	36
Paula	CNE	Entretien individuel	29/07/2015	54
Viviana*	Municipalité de San José	Entretien individuel	02/06/2016	52
		Entretien individuel	11/07/2017	76
Olga	Municipalité de San José	Entretien individuel	03/08/2016	58
Santiago	Municipalité de San José	Entretien individuel	05/04/2017	27
Felipe	Municipalité de San José	Entretien individuel	27/06/2017	40
Claudio	Municipalité de San José	Entretien individuel	13/07/2017	47
Julia	Institut Mixte de le l'Aide Sociale	Entretien individuel	30/08/2016	41
Manuel	Ministère de la Santé	Entretien individuel	01/09/2016	51
José	Ministère de l'Habitat (MIVAH)	Entretien individuel	20/03/2015	63
		Entretien individuel	20/07/2015	117
Vinicio	Consultant international en gestion du risque	Entretien individuel	01/09/2016	65
Carlos	Ingénieur consultant	Entretien individuel	26/04/2017	104
Guillermo et Santiago	Municipalité de San José	Entretien collectif	15/02/2017	50
David, Edgardo	Direction des Eaux	Entretien collectif	24/04/2017	90

Tableau 11. Liste des représentants institutionnels rencontrés selon leur fonction

INSTITUTION	FONCTION
Commission Nationale de gestion des situations d'urgence	- Officier de contact 1 - Officier de Contact 2 - Département de Planification - Département de Recherche et analyse du risque
Municipalité de San José	- Bureau de Gestion de risque - Département Hydrologie - Réseau Fluvial et Pluvial (2) - Projet Corridor biologique - Département de Participation citoyenne - Service d'Information de cadastre et d'information géographique- Cadre 1 - Service d'Information de cadastre et d'information géographique- Cadre 2
Direction des Eaux	- Département de Développement Hydrique – Cadre 1 - Département de Développement Hydrique - Cadre 2
Ingénieur consultant	- Ingénieur hydrologue
Ministère de la Santé	- Direction régionale – Représentant du Ministère dans le comité municipal de Gestion de crise
Institut Mixte de l'Aide Sociale (IMAS)	- Unité du Nord-Est, Représentant de l'IMAS dans le comité municipal de gestion de crise

B. Liste d'entretiens réalisés avec des habitants

Je distingue les entretiens réalisés sous forme de parcours commentés, et les parcours d'observation participantes qui n'ont pas donné lieu à des entretiens individuels au sens strict, mais qui ont donné lieu à des échanges plus courts avec différents habitants.

1. Personnes rencontrées pour le terrain de terrain à *Barrio Luján*

J'ai réalisé 23 entretiens à *Barrio Luján, dont trois entretiens collectifs*.

Tableau 12. Liste de personnes interrogées par statut, type d'entretien et durée de l'entretien

Nom	Statut	Type d'entretien	Date	Durée (min)
Bethy*	Habitante *Barrio Luján*	Entretien individuel	25/05/2016	154
		Entretien individuel	16/12/2016	99
		Entretien individuel	26/10/2017	94
Luis	Habitant *Barrio Luján*	Entretien individuel	23/08/2016	42
Victor	Habitant *Barrio Luján*	Entretien individuel	30/08/2016	32
Frida	Habitante *Barrio Luján*	Entretien individuel	3/08/2016	76
Laura	Habitante *Calderón Muñoz*	Entretien individuel	14/09/2016	89
Alba	Habitante *Barrio Luján*	Entretien individuel	14/09/2016	45
Beatriz	Habitante *Barrio Luján*	Entretien individuel	24/08/2016	36
Carmen	Habitante *Barrio Luján*	Entretien individuel	26/08/2016	32
Elvira	Habitante *Barrio Luján*	Entretien individuel	26/08/2016	29
Tania	Habitante *Barrio Luján*	Entretien individuel	13/10/2016	48
Pedro	Habitant *Barrio Luján*	Entretien individuel	14/10/2016	43
Marina*	Habitant quartier *los Yoses Barrio Luján*	Entretien individuel	22/06/2016	112
Andrés	Habitant quartier *los Yoses Barrio Luján*	Entretien individuel	27/07/2016	40
Ernesto	Entreprise *Kirebe*	Entretien individuel	28/02/2017	67
Edgardo	Entreprise *Kirebe*	Entretien individuel téléphonique	23/03/2017	18
Federico	*Dos Pinos*	Entretien individuel	16/11/2017	33
Alejandra y Rocio	Habitantes *Barrio Luján*	Entretien collectif	25/08/2016	56
Raquel y Bernardo	Habitants *Barrio Luján*	Entretien collectif	21/06/2017	90
Bethy et Marina*	Habitants *Barrio Luján*	Entretien collectif	30/05/2017	50
Margarita	Habitante *Barrio Luján*	Entretien individuel devenu parcours commenté	25/08/2016	45
Miguel	Comité de gestion de crise de -*Barrio Luján*	Entretien individuel devenu parcours commenté	01/08/2016	82

Tableau 13. Liste d'habitants rencontrés selon leur fonction dans les organisations locales

Nom	Statut
CCE de *Barrio Luján*	- Coordinatrice - Secrétaire CCE *Barrio Luján* - Vocal CCE de *Barrio Luján* - Ancienne coordinatrice du CCE
Association Progressiste (*Junta progresista*)	- Président de l'Association progressiste - Ancien membre de l'Association
Collectif de voisins *Barrio Luján - Calderón Muñoz*	- Représentante *Comité de vecinos unidos* - Représentante collectif *Ciudadela Calderon Muñoz*
Comité de Voisins rivière *Ocloro*	- Membre 1 - Membre 2
Kirebe	- Hidrologue consultant - Maitre d'œuvre
Dos Pinos	- Ancien Haut représentant de *Dos Pinos*

2. Liste de personnes rencontrées pour le travail de terrain de *La Carpio*

J'ai réalisé neuf (10) entretiens à *La Carpio*, dont deux entretiens collectifs.

Tableau 14. Liste de personnes interrogées à *La Carpio* par statut, type d'entretien et durée de l'entretien

Nom	Statut	Type d'entretien	Date	Durée
Karla	Habitante	Entretien individuel	05/04/2017	92
		Entretien individuel	17/11/2017	92
Julia	Habitante	Entretien individuel	06/02/2017	60
Marta	Habitante	Entretien individuel	10/04/2017	18
Sergio	Ex-habitant	Entretien individuel	05/07/2017	90
Pablo	Habitant	Entretien individuel	15/07/2017	60
Karla Helena Daniela Sandra Mercedes Gloria	Habitantes	Entretien collectif	14/06/2016	75
Cesar	Habitant	Entretien réalisé en présence de membres du CCE de *La Carpio* (voir les parcours d'observation réalisés à *La Carpio* ci-dessous II.b)	24/06/2016	20
Ariana	Habitante	Entretien individuel devenu parcours commenté. *Au cours de ce parcours nous avons pu échanger avec les voisins de Ana en présence d'elle.*	25/05/2017	50
Natalia	Habitante	Entretien individuel devenu parcours commenté. *Au cours de ce parcours nous avons pu échanger avec sept riverains du versant sud du quartier.*	24/07/2017	110

Tableau 15. Liste d'habitants rencontrés à *La Carpio* selon leur fonction dans les organisations locales

Nom	Statut
CCE de *La Carpio*	- Coordinatrice du comité de gestion de crise - Coordinatrice adjointe - Secrétaire du CCE - Remplaçante (*vocal*) 1 CCE de *Barrio Luján* - Remplaçante (*vocal*) 2 CCE de *Barrio Luján* - Remplaçante (*vocal*) 3 CCE de *Barrio Luján*
Assocodeca	- Ancien Membre 1 - Membre fondatrice 2
Association de secteur de *Roble Norte*	- Présidente de l'Association - Membre
Association Secteur *Maria Auxiliadora*	- Membre
Association Secteur *Pequeña Gran Ciudad*	- Membre

II. Détail des principales observations participantes

Je précise ici les principales **observations participantes** sur lesquelles s'est appuyée la démonstration. Il s'agit d'activités institutionnelles organisées autour de la gestion du risque, ou en relation avec les terrains d'étude, notamment *Barrio Luján*. J'ai par ailleurs réalisé des observations personnelles dans chacun des quartiers, lesquelles j'évoque sous la forme de « carnet de bord » dans la thèse.

A. Espaces d'interaction directe

J'appelle *espaces d'interaction directe* les espaces dans lesquels les deux groupes d'acteurs étudiés, gestionnaires et habitants, sont présents en même temps. Il s'est agi ici des discussions entre acteurs auxquelles j'ai pu assister dans le cadre de réunions publiques, des formations données aux habitants.

Tableau 16. Les espaces d'interaction directe observés

Type d'activités	Date et Lieu	Durée	Détails
Formation *Equipes communautaires*	17,18,20, et 27/08/2016 Eglise évangélique FAUCRI, *Barrio Luján*	4x4h	Formation dispensée au CCE de *Barrio Luján* et habitants intéressés afin de renforcer l'organisation locale. La formation a été organisée par la municipalité de San José, et assurée par la Croix-Rouge. *J'ai participé comme Doctorante travaillant sur le sujet.*
Forum Ocloro	13/11/2015 à l'Ecole d'Ingéniérie électrique, Université du Costa Rica	2h45	Forum organisé par l'Ecole de Géographie à l'Université du Costa Rica à la suite de l'inondation du 27 septembre 2015. Parmi les invités, il y avait une représentante du Comité locale de gestion de risque de *Barrio Luján*, deux étudiants de géographie et un représentant de la municipalité de San José *J'ai participé comme membre du public.*
Commission municipale environnemental e de San José	13/06/2017 Municipalité de San José *(Salle des sessions)*	1h15	Séance portant sur le problème des inondations dans le bassin des rivières *Ocloro* et *Maria Aguilar* *J'ai participé comme Doctorante travaillant sur le sujet.*
Audience publique pour la modification du *Plan d'usage des sols*	22 octobre 2016 Municipalité de San José (Siège central)	3h30	Audience publique pour la modification du *Plan d'usage des sols* dans la zone de Plaza Gonzales Viquez, pour le développement de *Ciudad Gobierno* *J'ai participé comme citoyenne de San José.*
Ateliers participatifs « *Veux-tu construire ton quartier ?* »	7 et 8 février 2017 , Ecole d'Architecture, Université du Costa Rica 14 et 16 février 2017, à *Plaza Gonzales Viquez* et à *San Cayetano.*	4*3h	Ateliers de concertation citoyenne au sujet du projet « *Ciudad Gobierno* ». Dans ces ateliers, les habitants ont été invités à présenter leur quartier, leurs forces et leurs problèmes. Les habitants ont été invités également à faire des recommandations pour la conception du projet. *J'ai participé comme Doctorante travaillant sur le sujet.*

B. Espaces d'appropriation collective

J'appelle des *espaces d'appropriation collective* les espaces par lesquels les acteurs, de manière collective, se saisissent ou stabilisent la gestion du risque.

Tableau 17. Les espaces d'appropriation collective observés (côté habitants)

Type d'activités	Date et lieu	Durée	Détails
Réunion de travail CCE	20/06/2016 Ecole de *Barrio Luján*	2h	Réunion de travail du CCE ouverte aux habitants de *Barrio Luján* afin de leur présenter le travail du comité et collecter des informations.
Réunion avec député	17/05/2017	1h	Réunion organisée par les habitants de *Barrio Luján* pour échanger avec le député écologiste au sujet des inondations à *Barrio Luján*. *J'ai participé comme Doctorante travaillant sur le sujet.*
Atelier public organisé par le CCE de *Barrio Luján*	24/05/2017 Ecole de *Barrio Luján*	1h30	Atelier organisé par le CCE de pour parler des inondations et du changement climatique aux habitants de *Barrio Luján*. *J'ai participé comme Doctorante travaillant sur le sujet.*
Système d'Alerte riveraine (*WhatsApp*)	A partir de juin 2016	18 mois	Système de veille animé par les habitants sur les réseaux sociaux (*WhatsApp*) pour prévenir la montée des eaux dans le bassin de la rivière Ocloro : les voisins situés dans le haut bassin communiquent les voisins du bas bassin le temps qu'il fait et la montée de l'eau dans la rivière. *J'ai participé comme Doctorante travaillant sur le sujet et habitant dans le bassin de l'Ocloro.*

Tableau 18. Les espaces d'appropriation collective observés (côté acteurs institutionnels)

Type d'activités	Date et Lieu	Durée	Détails
Forum National de Gestion de l'Urgence (2015)	9h-16h 27/10 et 28/10/2015 Hotel Barcelo San José	2x7h	Evènement annuel de concertation et de validation de la Politique Nationale de Gestion du risque. Cet événement est organisé par la Commission Nationale de gestion des situations d'urgence. Il y a des représentants de toutes institutions publiques. *J'ai participé comme membre du CCE de Barva (travail de terrain exploratoire).*
Forum National de Gestion de l'Urgence (2016)	9h-16h 31/10 et 01/11/2016 Hotel Barcelo San José	2x7h	Evènement annuel de concertation et de validation de la Politique Nationale de Gestion du risque. Cet événement est organisé par la Commission Nationale de gestion des situations d'urgence. Il y a des représentants de toutes institutions publiques. *J'ai participé comme représentante du milieu universitaire.*
Conférence d'ouverture du *Master professionnel de gestion du risque*	17/03/2017 Ecole de Géologie, Université du Costa Rica	1h45	Conférence intitulée « Indicateurs et terminologie de réduction du risque de catastrophes. Instruments pour évaluer les avancées pour atteindre les objectifs du cadre d'action de Sendai », assurée par le Chef stratégique de la *Commission Nationale de gestion de situations d'urgence.* *J'ai participé comme personne intéressée.*

C. Parcours d'observation réalisés et travail photographique dans les quartiers

Le travail d'observation s'est fondé également sur la réalisation de parcours commentés. Ces parcours consistent en une promenade dans le quartier avec l'acteur interrogé, au cours de laquelle celui-ci explique son rapport au territoire. Les parcours ont été réalisés en compagnie d'habitants ou d'acteurs collectifs, c'est-à-dire des associations mais aussi les *comités de quartier de gestion de crise*.

Tableau 19. Parcours d'observation réalisés à *Barrio Luján*

Type d'activités	**Date et Lieu**	**Durée**	**Détails**
Parcours commenté avec une représentant du CCE de *Barrio Luján*	9/06/2016 *Barrio Luján*	1h30	Parcours du quartier réalisé avec la coordinatrice du CCE.
Promenades de reconnaissance de la Rivière Ocloro avec les acteurs locaux intéressés	25/02/2017 Haut bassin de l'*Ocloro* 29/04/2017, Bas-bassin de l'*Ocloro*	2x3h30	Parcours d'exploration de la rivière Ocloro organisé par les représentants de la municipalité de Montes de Oca et le CCE de *Barrio Luján*. Y participent d'autres organisations environnementales et des habitants. *J'ai participé comme doctorante travaillant sur le sujet.*
Promenades de dessin de la Rivière *Ocloro*	28/10/2017, Le long du lit de l'*Ocloro* depuis son haut bassin, jusqu'à *Barrio Luján*	4h30	Parcours de découverte pour photographier et dessiner le lit de la rivière Ocloro. Ce parcours est organisé par le Collectif Rio Urbano. Y participent toute personne intéressée. *J'ai participé comme membre du collectif Rio Urbano.*

A *La Carpio*, l'accès au terrain s'est passé par mon engagement dans une association de capoeira qui donnait cours deux dimanches par mois pendant deux ans. Ci-dessous je présente les parcours d'observations que j'ai pu réaliser avec des riverains de *La Carpio*. Dans ces parcours j'ai pu échanger avec des riverains, mais étant des échanges courts, nous ne les avons pas pris pour des entretiens formels. Les échanges duraient en effet entre 10 et 20 minutes.

Tableau 20. Parcours d'observations réalisés à *La Carpio*

Type d'activités	Date et Lieu	Durée	Détails
Parcours avec les représentantes du comité de gestion de crise de *La Carpio*	24/06/2016	45 min.	Parcours avec les représentantes du comité de gestion de crise de *La Carpio* dans le secteur de *Roble Norte.* Nous avons pu nous entretenir avec un habitant (20 minutes) du quartier qui a vu sa maison détruite par une inondation.
Parcours avec un habitant de *La Carpio*	30/10/2016	1h15	Parcours avec un habitant de *La Carpio dans le secteur nord du quartier.* Nous avons pu échanger avec cinq riverains (échange d'une quinzaine de minutes)
Parcours avec le représentant du comité de la *Pequeña Gran Ciudad*	25/10/2017	20 min.	Parcours avec le représentant du comité de la *Pequeña Gran Ciudad* et l'association *Rio Urbano* sur les bords de la rivière *Torres.*

III. Archives consultées

Archives anciennes :

- *Bibliothèque Nationale du Costa Rica*
  Archives de la presse au cours du 20ème siècle sur les inondations à San José.

- *Commission Nationale de gestion de la catastrophe*
  Cartes du risque de la Commune de San José.

- *Junta Progresista,* association de quartier de *Barrio Luján*
  Archives des procès-verbaux de l'association, Livre du 11/07/1989 au 27/10/1992 et du 20/02/1993 au 30/03/1998.

- *Municipalité de San José,* archives centrales
  Etude DRENACA, dossiers : FP668-FP828.

- *Municipalité de San José*, département de Cadastre
  Cartes historiques du risque des plans d'usage du sol.

Archives récentes :

- *Comité municipal de gestion de crise de San José*
  Archives contenant les listes de présence et actes de constitutions des comités de riverains. Méthodologie pour constituer les comités locaux de gestion d'urgence.

- *Comité de quartier de gestion de crise* de *Barrio Luján*
  Ensemble des archives gardées par le Comité de Quartier jusqu'à novembre 2017.

- *Comité de quartier de gestion de crise* de *La Carpio*

Brouillon du *Rapport de la Formation AVC*. Cette formation a été réalisée au premier semestre 2016.

- *Direction des eaux*, ministère de l'Environnement
  Dossier 595-O, projet d'intervention de la rivière Ocloro pour la réalisation du projet immobilier Try-O.

ANNEXE 2. ETUDE DES JOURNAUX

Comme indiqué au premier chapitre de cette thèse, nous avons réalisé une analyse de discours sur le sujet des inondations à San José à partir d'une sélection d'articles de journaux. Cette sélection a été constituée tout d'abord à partir de l'indexation de la base des données de la Bibliothèque Nationale. Nous avons retenu les articles indexés par leur localisation (San José) et sous les termes « inondations », « inondation », « pluies ». Nous avons complété ces résultats à partir des données de précipitations exceptionnelles de publications de l'Institut Météorologique Nationale (Solano *et al*. 2017 ; Solano *et al*. 2002), ainsi que de données historiques des stations météorologiques de San José, collectées directement auprès de cette institution. L'objectif a été de croiser ces différentes données de précipitation et de les relier aux évènements restitués par les articles des journaux. En effet, les données historiques de précipitations exceptionnelles de l'Institut Météorologique National (IMN) nous ont permis de trouver des articles supplémentaires d'inondations, qui n'avaient pas été indexés par la base de données de la Bibliothèque Nationale.

La sélection d'articles s'est faite en deux temps. En effet, la première recherche a donné lieu à une première sélection de 51 articles, de laquelle nous avons retenu ensuite, dans le cadre d'une deuxième sélection, uniquement les 36 articles qui concernaient la commune de San José ou qui faisaient référence aux inondations de la ville de San José. En effet, les articles indexés sous le terme d'« inondation » renvoyaient également vers des évènements importants mais qui n'ont pas eu lieu à la commune de San José. Nous avons dès lors exclu de notre sélection ces articles d'évènements qui restent pourtant importants dans la mémoire collective des costariciens. Il en ressort par exemple l'inondation du fleuve *Reventado* qui a affecté le village de Taras, le 31 octobre de 1963, qui aurait généré l'évacuation de quatre cents personnes[1]. Dans cette même logique, nous avons également évacué les articles de type historique, c'est-à-dire qui avaient comme seul objectif de rappeler des grands évènements passés qui ont été documentés par ailleurs par des publications sur des évènements historiques (Gonzales Viquez 1910 ; Vallejos Vásquez 2012). Il s'agit notamment de l'inondation de la rivière Agrès à *Escazu* en 1861, qui revient dans un article de presse de 1961[2] sur les grands évènements d'inondation qui ont marqué l'histoire, ou l'inondation du fleuve *Reventado* du 27 octobre 1888, à l'est du pays, rappelée par un article de 1964[3]. Bien que ces inondations aient pu marquer la mémoire collective et demeurent des références, nous ne les avons pas retenus pour notre analyse afin de nous centrer uniquement sur les événements qui ont eu lieu dans la ville de San José. Enfin, nous avons également exclu les articles qui portaient sur des inondations qui ont affecté non seulement San José, mais également tout le pays, dans le cas d'une tempête. Comme ce fut le cas des tempêtes de 1955[4] et 1969[5], qui ont touché tout le pays, plus particulièrement les zones agricoles et rurales.

Le tableau ci-dessous montre le détail des trente-six articles, par date, journal, titre et source archivistique. Ils relèvent de six journaux différents : *Ultima hora* (UH), *La Nación* (LN), *La Republica* (LR), *Diario de Costa Rica* (DCR), *La Prensa Libre* (LPL), *Al Dia* (AD), et *La Extra* (LE).

[1] *Diario de Costa Rica*, 11 février 1963, p. 11.
[2] *La Nación*, 21 octobre 1961.
[3] *La Nación*, 28 avril 1964.
[4] *La Nación,* 2 novembre 1955, p. 11.
[5] *La República*, 25 novembre de 1969, p. 1, 5-7

Tableau 21. Détail des articles de presse consultés par date, journal, titre et source archivistique.

Date	Journal	Pp	Titre en français	Titre en espagnol	Source archivistique
20/11/1944	UH	8	Le quartier *Calderon Munoz* s'est inondé	*Se inundó la ciudadela Calderon Munoz*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
24/05/1956	LN	13	Inondations dans plusieurs endroits de la province de San José	*Inundaciones en varios lugares de la provincia de San José*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
24/05/1956	LR	24	Des inondations affectent de nombreuses familles et génèrent des dommages considérables	*Inundaciones afectan numerosas familias y causan serios danos*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
16/09/1962	LN	10	Inondation graves à San José	*Graves inundaciones en San José*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
14/10/1964	LR	22	Le quartier « Bajo la Union » a été affecté par des nouveaux torrents	*Nuevas correntadas afectaron « Bajo de la Union »*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
08/08/1965	LN	41	Des études pour conjurer le danger des inondations des quartiers du sud	*Estudios para conjurar peligro de inundaciones en barrios del Sur*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
31/08/1970	LR	10	Tragédie et douleur générées par les inondations	*Tragedia y dolor producen inundaciones*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
31/08/1970	LN	1,10, 12	Inondations génèrent des dommages importants	*Inundaciones causan muy graves daños*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
12/08/1971	LN	8-10	L'averse torrentielle cause des inondations à San José	*Torrencial aguacero causo inundaciones en San José*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google :

					https://news.google.com/newspapers
12/08/1971	DCR	11 et 16	Des centaines de personnes évacuées à cause des inondations d'hier à San José	*Centenares de evacuados por las inundaciones de ayer en San José*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
13/08/1971	DCR	6 et 18	L'inondation a appauvri encore plus les pauvres	*Más pobre al pobre hizo la inundación*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
13/08/1971	LR	1 et 20	La plus grande inondation de l'histoire de San José	*Mayor inundación en la historia de San José*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
13/08/1971	LR	8	Les rivières *Ocloro* et *Maria Aguilar*	*Los rio Ocloro y Maria Aguilar*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
07/09/1971	LR	10	Des nouvelles inondations à San José hier	*Inundaciones en San José ayer de nuevo*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
21/08/1974	LN	10A	Des inondations ont affolé hier le sud de la capitale	*Inundaciones alarmaron ayer el sur de esta capital*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
14/10/1978	LN	8A	Débordement de canaux et ruisseaux dans la commune de *Desamparados*	*Desbordamiento de acequias y riachuelos en Desamparados*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
08/06/1979	LN	4A	Un plan contre les inondations demandera 24 millions de colons	*Plan contra inundaciones demandara C 24 millones*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
26/09/1979	LN	4A	La mairie aura un budget de 107 millions de colons pour 1980	*Municipio tendrá presupuesto de C 107 millones para 1980*	Archives du journal *La Nación* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
27/09/1980	LN	12A	Nouvelle crise à cause de débordements hier	*Nueva emergencia por desbordamientos ayer*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
28/09/1980	LN	1 et 8A	Les inondations seraient dues au manque de planification	*Atribuyen inundaciones a falta de planeamiento*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica

12/10/1982	LN	10	Débordements à cause des averses	*Desbordamiento por aguaceros*	Archives du journal *La Nacion* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
22/08/1985	LN	10	Trente maisons inondées dans la cité Kennedy	*Inundadas 30 casas en colonia Kennedy*	Archives du journal *La Nacion* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
28/08/1985	LN	1 et 11A	Il semble que l'État ne résout pas les inondations à San José	*Dicen que Estado no soluciona inundaciones en San José*	Archives du journal *La Nacion* mises à disposition par google : https://news.google.com/newspapers
06/10/1986	LN	1 et 10A	Alerte pour inondations	*Alerta por inundaciones*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
21/09/1988	LPL	21	Quand San José s'inonde	*Cuando San José se inunda*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
09/10/1992	LE	7	Quatorze quartiers ont été inondés	*Catorce barrios se inundaron*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
19/05/1995	LN	16A	Alarme aux inondations dans les quartiers de la capitale	*Alarma por inundacion en barrios capitalinos*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
24/05/1998	LR	1, 4A-5A	Il est urgent de changer les égouts dans la ville de San José	*Urge cambiar alcantarillas en la ciudad de San José*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
01/02/2000	AD	8	*Barrios del Sur* (Quartiers du sud) menacés	*Barrios del sur amenazados*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
21/05/2000	LR	4A-5A	Les inondations défient les systèmes de gestion de crise	*Inundaciones retan sistemas de emergencias*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
08/05/2001	LE	3	55% des inondations sont causées par les déchets dans les égouts	*55% de inundaciones es por basura en alcantarillas*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
01/10/2001	LPL	2	Problèmes modernes	*Problemas modernos*	Bibliothèque Nationale du Costa Rica
29/05/2011	LN	En ligne	L'Institut Météorologique National conseille de nettoyer les égouts	*El IMN recomienda limpiar las alcantarillas*	http://www.nacion.com/nacional/comunidades/IMNrecomien

					dalimpiaralcantarillas_0_1198280163.html [Consulté le 24/04/2016]
09/10/2015	LN	En ligne	Des inondations prévisibles	*Inundaciones previsibles*	http://www.nacion.com/opinion/editorial/Inundaciones-previsibles_0_1517048301.html [consulté 27/04/2016]
27/10/2015	LN	En ligne	Les pluies inondent rues et logements de *San Pedro*, *Los Yoses* et *Barrio Luján*	*Lluvias inundan calles y viviendas de San Pedro, Los Yoses y Barrio Luján*	https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/lluvias-inundan-calles-y-viviendas-de-san-pedro-los-yoses-y-barrio-lujan/5XMQIAWKBZAQBBBS2F3SHRG264/story/ [consulté le 1/8/2018]
28/10/2015	LN	En ligne	Urgences à cause des pluies L'alerte aux fortes pluies cause deux morts et des logements endommagés à San José	*Emergencias por lluvias dejan dos muertos y casas dañadas en San José*	https://www.nacion.com/sucesos/desastres/emergencias-por-lluvias-dejan-dos-muertos-y-casas-danadas/OOP5G3KBQFHADFEV2V5ZXRDDQY/story/ [Consulté le 27/03/2016]

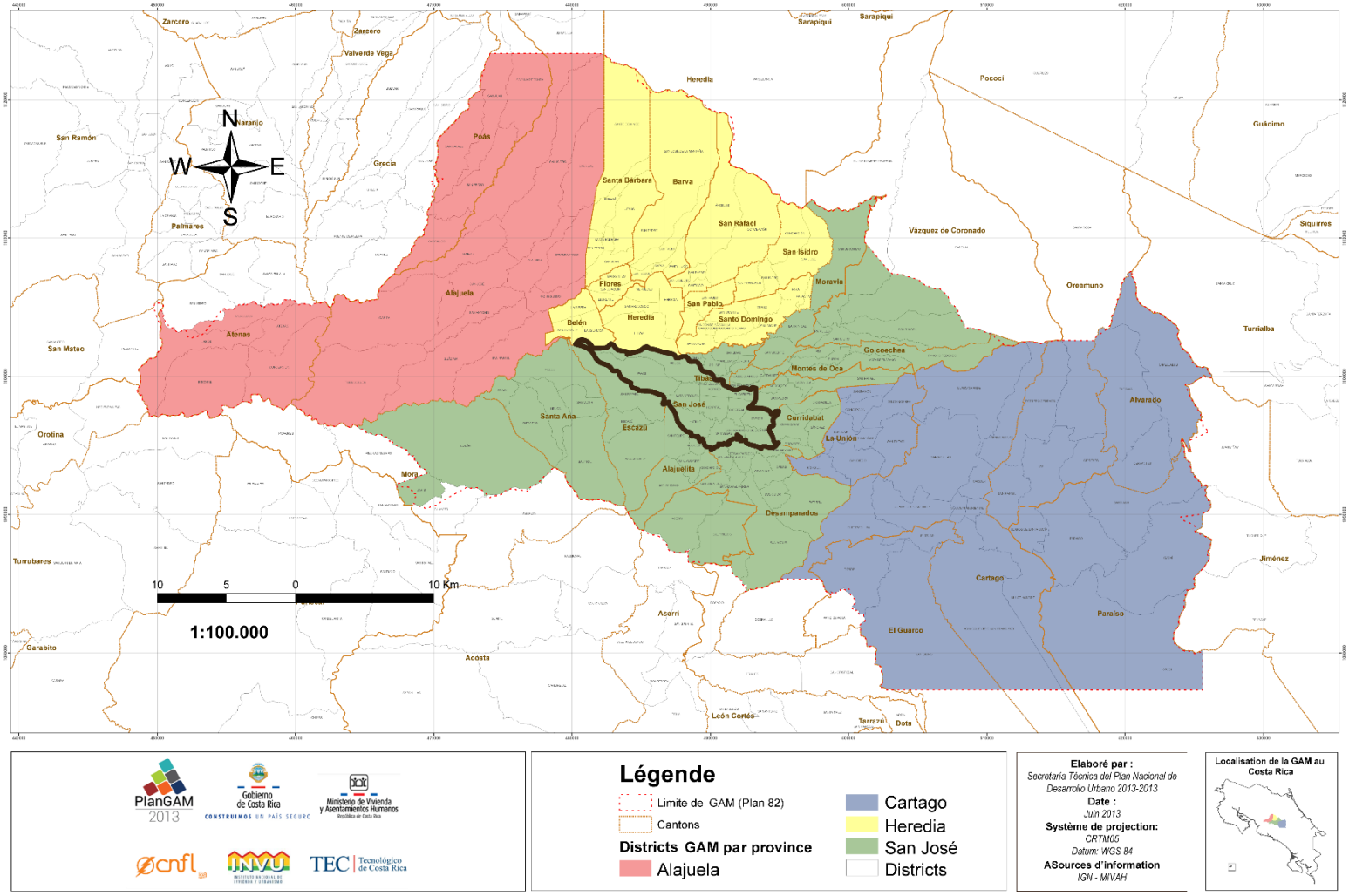
ANNEXE 3. CARTES COMPLÉMENTAIRES

Carte 20. Provinces du Costa Rica



Source : Shamhain, Atribución-CompartirIgual 3.0 No portada (CC BY-SA 3.0). Le Costa Rica est localisé en Amérique Centrale, au sud du Nicaragua et au Nord-Ouest du Panama. Le pays se divise en sept provinces.

Carte 21. Division administrative de la Grande Aire Métropolitaine



PlanGAM 2013 — Gobierno de Costa Rica, CONSTRUIMOS UN PAÍS SEGURO — Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos — cnfl — INVU — TEC Tecnológico de Costa Rica

Légende

- Limite de GAM (Plan 82)
- Cantons

Districts GAM par province

- Alajuela
- Cartago
- Heredia
- San José
- Districts

Elaboré par :
Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2013
Date :
Juin 2013
Système de projection:
CRTM05
Datum: WGS 84
ASources d'information
IGN - MIVAH

Localisation de la GAM au Costa Rica

La carte est une reproduction de l'originale, élaborée par le Secrétariat Technique du Plan national de développement urbain. *J'ai traduit la légende et surligné les limites de la commune de San José. La Grande Aire Métropolitaine se situe au croisement de quatre provinces.*

TABLE DES ILLUSTRATIONS

TABLE DES FIGURES

FIGURE 1. CARICATURE DES INONDATIONS DANS LES RUES DE SAN JOSE 67
FIGURE 2. LA RIVIERE *OCLORO* AUJOURD'HUI 72
FIGURE 3. L'ARCHITECTURE OUVRIERE A *BARRIO LUJAN* 108
FIGURE 4. DIAGRAMME DU TAUX DE CROISSANCE DE LA POPULATION DE SAN JOSE PAR DISTRICT ENTRE 1973 ET 2011 110
FIGURE 5. LA DEMOLITION DE L'EPICERIE « DOÑA MARIA » 112
FIGURE 6. LE PARC POUR ENFANTS DE *BARRIO LUJAN* 119
FIGURE 7. SITUATION DE L'*OCLORO* A *BARRIO LUJAN* 122
FIGURE 8. L'INONDATION DU 27 OCTOBRE 2015 124
FIGURE 9. LE QUARTIER FAÇONNE PAR LE RISQUE D'INONDATION A *BARRIO LUJAN* 128
FIGURE 10. LES TECHNIQUES DE PROTECTION DES BIENS DES HABITANTS FACE AUX INONDATIONS 129
FIGURE 11. SECTEURS ET MORPHOLOGIE DE *LA CARPIO* 138
FIGURE 12. TERRAIN EN PENTE, VERSANT SUD DE *LA CARPIO* 139
FIGURE 13. EVOLUTION DU PEUPLEMENT DE *LA CARPIO* (1990-1998) 141
FIGURE 14. CONNECTIONS ARTISANALES AU SERVICE D'EAU LE LONG DES RUELLES DE *LA CARPIO* 148
FIGURE 15. LES INONDATIONS PAR SATURATION DU SYSTEME D'ASSAINISSEMENT 153
FIGURE 16. LE RUISSELLEMENT ET L'ASSAINISSEMENT A *PEQUEÑA GRAN CIUDAD* 154
FIGURE 17. LES LOGEMENTS FAÇONNES PAR LE RISQUE D'INONDATION 156
FIGURE 18. LA MAISON DE ROSA ET JOSE, EN CONTREBAS DE LA ROUTE 157
FIGURE 19. LE FORUM DE GESTION DU RISQUE 180
FIGURE 20. BROCHURE « ATELIER DE CO-RESPONSABILITE CITOYENNE » 207
FIGURE 21. GRANDES PROPRIETES RIVERAINES ET LES ZONES D'INONDATION A *BARRIO LUJAN* 219
FIGURE 22. LE « PIERROMETRE » A SEC ET SOUS LA PLUIE 222
FIGURE 23. LES SURVEILLANCES SUR L'*OCLORO* 226
FIGURE 24. PHOTOS DE L'INONDATION DU 27 OCTOBRE 2015 A *BARRIO LUJAN* 251
FIGURE 25. LES IMPLICATIONS DE L'EXTENSION DU LIT DE LA RIVIERE *OCLORO* SUR LA ZONE DE PROTECTION 285

TABLE DES SCHEMAS

SCHEMA 1. LES ACTEURS DANS LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE DE GESTION DU RISQUE 40
SCHEMA 2. LES ESPACES DE RELATION ENTRE LES ACTEURS ANALYSES 41
SCHEMA 3. LES ETAPES DU PROCESSUS DE METROPOLISATION DE SAN JOSE 60
SCHEMA 4. LES RELATIONS ENTRE ACTEURS POUR DEMANDER UN PERMIS D'INTERVENTION SUR FLEUVE 94
SCHEMA 5. RELATIONS ENTRE ACTEURS ET PROBLEMATIQUE DES INONDATIONS A *BARRIO LUJAN* 136
SCHEMA 6. SYSTEME D'ACTEURS LOCAUX ET PROBLEMATIQUE DES INONDATIONS A *LA CARPIO* 159
SCHEMA 7. ÉVOLUTION DES INSTANCES DE COORDINATION DU *SYSTEME NATIONAL DE GESTION DU RISQUE* DE 1999 A 2006 177
SCHEMA 8. SYSTEME D'ACTEURS DANS LA GESTION DES INONDATIONS A *BARRIO LUJAN* APRES LA CONSTITUTION DU CCE 232
SCHEMA 9. SYSTEME D'ACTEURS DANS LA GESTION DES INONDATIONS A *LA CARPIO* A LA SUITE DE LA CONSTITUTION DU CCE 244
SCHEMA 10. EVOLUTION DU SYSTEME D'ACTEURS DE GESTION DU RISQUE A *BARRIO LUJAN* 292
SCHEMA 11. ÉVOLUTION DU SYSTEME D'ACTEURS DE GESTION DU RISQUE DE *LA CARPIO* 314

TABLE DES TABLEAUX

TABLEAU 1. ARTICLES DE PRESSE ANALYSES (1980-2015) 79
TABLEAU 2. POPULATION DE LA VILLE DE SAN JOSE ENTRE 1888 ET 1940 106
TABLEAU 3. PROFIL DE LA POPULATION ACTIVE DE *BARRIO LUJAN* PAR NIVEAU DE QUALIFICATION 109
TABLEAU 4. PROFIL DE LA POPULATION ACTIVE DE *LA CARPIO* PAR NIVEAU DE QUALIFICATION 143
TABLEAU 5. LES INONDATIONS A *LA CARPIO* ET A *BARRIO LUJAN* 160

TABLEAU 6. L'EVOLUTION DES NORMES EN GESTION DU RISQUE AU COSTA RICA 174
TABLEAU 7. LES FONCTIONS DES COMITES TERRITORIAUX DU SYSTEME NATIONAL DE GESTION DU RISQUE 186
TABLEAU 8. PROCESSUS DE MISE EN PLACE DES CCE A *BARRIO LUJAN* ET A *LA CARPIO* 245
TABLEAU 9. LES MULTIPLES ACTIONS EN JUSTICE MENEES PAR LE CCE DE *BARRIO LUJAN* 280
TABLEAU 10. LISTE DES REPRESENTANTS INSTITUTIONNELS INTERROGES PAR INSTITUTION, TYPE ET DUREE DE L'ENTRETIEN 347
TABLEAU 11. LISTE DES REPRESENTANTS INSTITUTIONNELS RENCONTRES SELON LEUR FONCTION 348
TABLEAU 12. LISTE DE PERSONNES INTERROGEES PAR STATUT, TYPE D'ENTRETIEN ET DUREE DE L'ENTRETIEN 349
TABLEAU 13. LISTE D'HABITANTS RENCONTRES SELON LEUR FONCTION DANS LES ORGANISATIONS LOCALES 350
TABLEAU 14. LISTE DE PERSONNES INTERROGEES A *LA CARPIO* PAR STATUT, TYPE D'ENTRETIEN ET DUREE DE L'ENTRETIEN 351
TABLEAU 15. LISTE D'HABITANTS RENCONTRES A *LA CARPIO* SELON LEUR FONCTION DANS LES ORGANISATIONS LOCALES 351
TABLEAU 16. LES ESPACES D'INTERACTION DIRECTE OBSERVES 352
TABLEAU 17. LES ESPACES D'APPROPRIATION COLLECTIVE OBSERVES (COTE HABITANTS) 353
TABLEAU 18. LES ESPACES D'APPROPRIATION COLLECTIVE OBSERVES (COTE ACTEURS INSTITUTIONNELS) 353
TABLEAU 19. PARCOURS D'OBSERVATION REALISES A *BARRIO LUJAN* 354
TABLEAU 20. PARCOURS D'OBSERVATIONS REALISES A *LA CARPIO* 355
TABLEAU 21. DETAIL DES ARTICLES DE PRESSE CONSULTES PAR DATE, JOURNAL, TITRE ET SOURCE ARCHIVISTIQUE. 358

TABLE DES ENCADRES

ENCADRE 1. METHODOLOGIE ANALYSE D'ARTICLES DE PRESSE 75
ENCADRE 2. LES PLANS NATIONAUX DE GESTION DU RISQUE AVANT ET APRES 2010 179
ENCADRE 3. LE CONTENU DU RAPPORT DE SITUATION 210
ENCADRE 4. L'HEBERGEMENT D'URGENCE 238
ENCADRE 5. LA METHODOLOGIE DE L'ATELIER 269
ENCADRE 6. METHODOLOGIE SUIVIE PAR L'ATELIER AVC 295

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 9
LISTE DE SIGLES ET ACRONYMES 11
LEXIQUE 13
INTRODUCTION 15

PARTIE I. UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DE LA GESTION DU RISQUE FONDÉE SUR LA RELATION ENTRE ACTEURS URBAINS 21
CHAPITRE 1. ÉTUDIER LA GESTION DES INONDATIONS EN MILIEU URBAIN AU COSTA RICA 23
I. Pourquoi interroger la gestion du risque au Costa Rica ? 23
A. Une législation exemplaire et les nouveaux comités de quartier de gestion de crise 24
B. San José, un espace métropolitain exposé à des risques 24
C. Les inondations, un problème répandu dans les villes 25
II. Gestion du risque et ville : interroger les relations entre acteurs 26
A. L'émergence d'une conception bidimensionnelle du risque 26
B. D'une notion scientifique à une catégorie de l'action publique 30
C. Étudier les relations entre acteurs pour mieux cerner les territoires du risque 34
Conclusion du chapitre 1 37
CHAPITRE 2. CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE 39
I. Cadre théorique 39
A. Une approche systémique 39
B. Problématique 41
C. Hypothèses de recherche 42
II. Terrains et démarche comparative 43
A. Deux études de cas 44
B. Collecte de données 46
C. Accès aux terrains et difficultés 49
Conclusion du chapitre 2 50
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 52

PARTIE II. LES INONDATIONS A SAN JOSÉ, UN RISQUE CONSTANT ET EVOLUTIF 54
CHAPITRE 3. AMÉNAGER LA VILLE INONDÉE OU INONDER LA VILLE AMÉNAGÉE 55
I. Les inondations à San José, problème ancien de la capitale métropolitaine 55
A. Une capitale consolidée par la culture du café 56
B. Au cœur d'un espace métropolitain galopant 59
C. Une ville inondée 64
D. Un problème renforcé par un réseau hydrographique effacé 68
II. Mises en discours des inondations à San José (1940-2015) : de la fatalité à la dénonciation d'un risque ancien 74
A. 1940-1970 : Les inondations une fatalité des couches populaires. 76
B. Les années 1970 : les inondations à San José, le signe d'un développement urbain inégal 77
C. 1980-2015. Cohabitation de plusieurs discours. 79
III. Inondations et aménagement du territoire : le risque pressenti sans être formulé 80
A. Les politiques de développement urbain : des instruments variés avec des résultats limités 81

B. Le rapport DRENACA : les inondations urbaines, une problématique métropolitaine 82
C. Le rôle des normes environnementales 84
D. Les dispositifs de gestion des situations d'urgence 85
IV. Les praticiens face aux inondations à San José, entre contraintes et conflits d'échelle 86
A. Usage du sol et cartes du risque : informer sans interdire 87
B. Permis de construire et inondations : de la carte aux modèles probabilistes 92
C. Les zones d'ombres des études hydrologiques, lieux de négociation entre pairs 95
D. Quand les modèles se heurtent aux zones de protection 98
Conclusion du chapitre 3 99
CHAPITRE 4. GÉRER LE RISQUE AU QUOTIDIEN : HABITANTS ET INONDATIONS DANS DEUX QUARTIERS DE SAN JOSE ... 101
I. *Barrio Luján* et inondations : le risque dans un quartier intégré dans la métropole joséphienne. 104
A. Un quartier aux origines populaires au cœur de San José 104
B. Les tensions et compromis qui consolident *Barrio Luján* 116
C. L'inondation à *Barrio Luján* : de la gestion quotidienne d'un risque ancien qui surprend 121
Conclusion : Le système d'acteurs de *Barrio Luján* dans la gestion des inondations avant l'arrivée des *comités de quartier de gestion de crise* 134
II. *La Carpio* et inondations : le risque dans un quartier informel 136
A. *La Carpio*, l'histoire d'un quartier informel mobilisé 137
B. Les tensions et compromis qui consolident le quartier 145
C. *La Carpio* et les inondations : gestion et bricolages face à un risque polymorphe 151
Conclusion. Le système d'acteurs de *La Carpio* avant l'arrivée des comités riverains de gestion de crise 158
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 161

PARTIE III. CONSTITUTION DES *COMITÉS DE QUARTIER DE GESTION DE CRISE* A SAN JOSÉ 163
CHAPITRE 5. UN CADRE D'ACTION DE GESTION DU RISQUE AUX CONTOURS INSTABLES 164
I. De l'émergence d'un « système » institutionnel 166
A.D'une institution cadrée par l'urgence sécuritaire à l'émergence d'un système institutionnel (1969-2006) 166
B. Les contours d'une organisation institutionnelle en cours de stabilisation 174
C. Les échelles locales du *système :* déléguer pour « transformer » 182
II. Le difficile passage à l'action : comment « croire qu'il y a un système » ? 187
A. Une politique publique à catégories perméables 188
B. Appropriation de la PolNGR dans la Ville de San José : de la difficile gestion du risque au cœur d'une métropole 194
C. La mise en place des comités de quartier et la notion de « co-responsabilité » 198
Conclusion du chapitre 5 203
CHAPITRE 6. LES *COMITÉS DE QUARTIER DE GESTION DE CRISE* ET LA PROFESSIONNALISATION DES RIVERAINS 205
I. Le CCE de *Barrio Luján*, porteur d'un nouveau récit du risque 206
A. Genèse d'un dispositif d'action publique approprié 206
B. L'émergence d'une structure d'enquête et de veille 212
C. La structuration d'un réseau de surveillance : la gestion de la crise consolidée 220
Conclusion *Barrio Luján* 231
II. *La Carpio*, un comité reconnu formellement dans un quartier informel 232
A. De l'émergence d'une structure formelle dans un quartier de *marge* 233
B. Une ressource dans les pratiques riveraines de *La Carpio* 236
C. De la reconnaissance d'un comité hybride à *La Carpio* 241
Conclusion *La Carpio* 243

Conclusion du chapitre 6 244
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 246

PARTIE IV. LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE GESTION DE CRISE PAR LES HABITANTS 247
CHAPITRE 7. LA RÉINVENTION DU SYSTÈME D'ACTEURS PAR UNE MOBILISATION ENVIRONNEMENTALE 249
I. Le 27 octobre 2015 et la prise de distance par rapport aux gestionnaires 250
A. L'inondation du 27 octobre 2015 : confirmation d'hypothèses d'enquête 251
B. Limites du SNGR, rumeurs et développement immobilier 258
II. Des nouveaux interlocuteurs face aux recadrages municipaux 261
A. Pressions habitantes face aux gestionnaires de la crise 262
B. Des formations à la gestion de la crise : entre consolidation et recadrage du CCE 268
III. Une logique environnementale *vs* une logique aménagiste 274
A. Recours à d'autres instances et transformation du système d'acteurs 275
B. La logique gestionnaire et le risque pour accélérer les travaux et l'intervention sur le fleuve. 282
Conclusion du chapitre 7 290
CHAPITRE 8. LE SYSTÈME D'ACTEURS ABANDONNÉ. LA DÉMISSION FACE AU DÉSENGAGEMENT PUBLIC 293
I. De l'autonomisation vers la déresponsabilisation du gouvernement local 294
A. À la différence de *Barrio Luján,* une mission de prévention encouragée 294
B. Une grande responsabilité qui traduit un désengagement 298
II. Tensions et fuite face à un ordre hiérarchique contesté 301
A. Tout comme *Barrio Luján*, la contestation des cadres technocratiques : la crise d'octobre 2017 301
B. Un désengagement collectif mis à l'épreuve par la démission individuelle 306
C. Face à l'abandon des CCE et au désengagement de l'État : la malléabilité du discours gestionnaire 310
Conclusion du chapitre 8 313
CONCLUSION DE LA QUATRIÈME PARTIE 316

CONCLUSION GÉNÉRALE 318
Une notion de risque dépendante d'une relation entre acteurs 318
Au-delà de l'opposition technique/profane, le caractère contextuel du risque 319
Négociations et conflits entre acteurs, de l'instabilité du risque 320
Au-delà d'une définition bi-dimensionnel, le caractère relationnel du risque 321

BIBLIOGRAPHIE 323
I. Sources secondaires 323
II. Sources primaires 340
A. Rapports, documents institutionnels 340
B. Lois, règlements et décrets, par date de publication au journal officiel : 343
C. Documents juridiques, résolutions, sanctions 344
D. Références web 344
E. Sites internet : 345

ANNEXES 346
ANNEXE 1. TRAVAIL DE TERRAIN 347
I. Les entretiens 347
A. Les représentants institutionnels rencontrés 347
B. Liste d'entretiens réalisés avec des habitants 348
II. Détail des principales observations participantes 352
A. Espaces d'interaction directe 352
B. Espaces d'appropriation collective 353
C. Parcours d'observation réalisés et travail photographique dans les quartiers 354
III. Archives consultées 355
Archives anciennes : 355
Archives récentes : 355
ANNEXE 2. ETUDE DES JOURNAUX 357
ANNEXE 3. CARTES COMPLÉMENTAIRES 362
TABLE DES ILLUSTRATIONS 364
TABLE DES MATIERES 366