

# Rapport intermédiaire

2020-2021

*Master ISUR, Promotion Rabat*

Clémentine Lévy-Kolpak

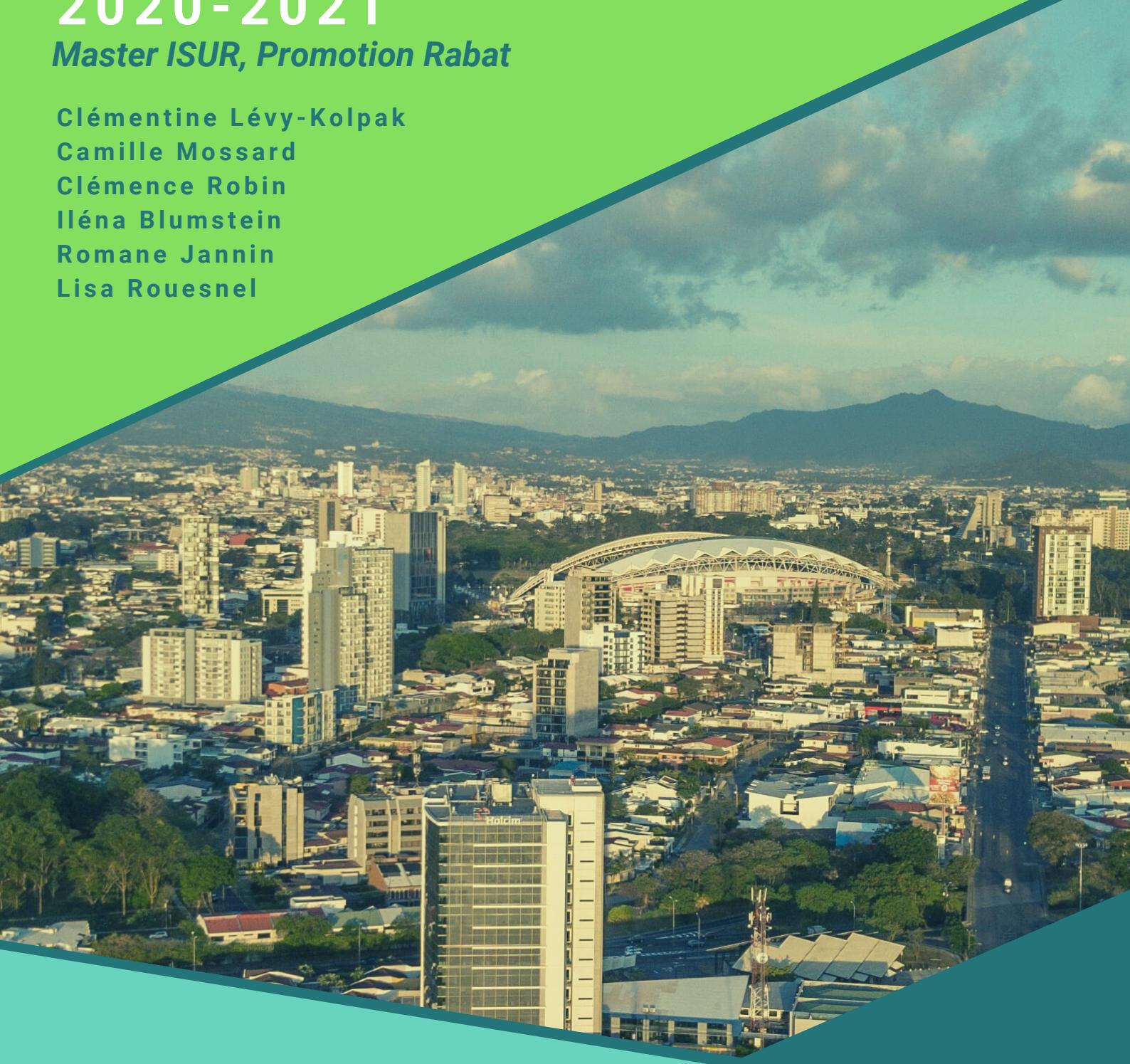
Camille Mossard

Clémence Robin

Iléna Blumstein

Romane Jannin

Lisa Rouesnel



**SAN JOSÉ :**  
**LA CAPITALE DU PARADIS VERT**  
**AU DÉFI DE LA SOUTENABILITÉ**

# REMERCIEMENTS

Nous adressons tout d'abord nos remerciements aux responsables du master, Mme Aurélie Jehanno, M. Xavier Crépin et M. Philippe Béraud, pour nous avoir proposé de réaliser cet exercice formateur et stimulant, sur une ville passionnante. Leurs conseils et leur accompagnement méthodologique nous ont guidées tout au long de l'élaboration de ce rapport.

Nous voulons aussi remercier les intervenant.e.s du premier semestre dont les enseignements nous ont permis d'aborder le sujet de manière transdisciplinaire. Nous souhaitons particulièrement dire un grand merci à M. Enzo Venturini pour son aide et son expertise dans l'exercice difficile de la recherche de données SIG et de l'élaboration de cartes.

Nous remercions également toutes les personnes qui ont donné de leur temps pour répondre à nos questions : Camilo Breurec, Oscar Voisin et Louis Gendreau, anciens étudiants du Master ISUR pour un premier panorama général des enjeux urbains du territoire ; mais aussi Fabián Hinojosa pour ses éclaircissements plus techniques. La solidarité "isurienne" nous a permis d'appréhender en partie le quotidien d'un habitant de San José et le fonctionnement général de l'agglomération.

Nous tenons également à remercier Mariana García, directrice gestion de projet et Arturo Steinvorth, coordinateur mobilité et transports du *Centro Para la Sostenibilidad Urbana* (CPSU) ; Vladimir Klotchkov, ancien directeur de la planification urbaine à la municipalité de San José ; et enfin Sabrine Acosta Schnell, chercheuse en géographie spécialiste de la GAM, pour leur regard d'experts locaux.

Enfin, nous adressons notre gratitude aux membres du groupe Alexandrie pour leur aide et l'esprit de cohésion qui a permis de réaliser ce rapport dans les meilleures conditions, malgré les circonstances particulières.



## REMERCIEMENTS

## GLOSSAIRE

## INTRODUCTION

# I - SAN JOSÉ : DE LA GRAINE DE CAFÉ AU FLEURISSEMENT D'UNE AIRE URBAINE RÉGIONALE

A) Une situation historique stratégique	5
a. El valle central : une topographie entre atouts et contraintes	5
b. Histoire et influence américaine	7
B) La croissance urbaine : d'un développement cloisonné à un espace régional hiérarchisé	9
a. Une croissance urbaine tardive liée à la culture du café	9
b. La métropolisation au rythme de l'industrialisation et de la tertiarisation	10
c. L'institutionnalisation de la question urbaine face à un phénomène inédit	12
C) La Gran Area Metropolitana et le désert costaricain, portrait d'une capitale macrocéphale	15
a. Une macrocéphalie à double-échelle	15
b. Formes urbaines & organisation spatiale	17
c. Les Costaricains et le stigmate de l'urbain	19

# II - UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT URBAIN VULNÉRABLE : LES DÉFIS DE LA PLANIFICATION

## MÉTROPOLITaine

A) Des zones à risques soumises à une forte pression démographique : le défi de la soutenabilité environnementale	21
a. La vulnérabilité face aux risques environnementaux	21
b. Les outils régulateurs de l'usage des sols	22
c. Une rente foncière lucrative repoussant les limites des espaces urbanisés	24
B) Une croissance urbaine rapide source de fragmentation socio-spatiale	26
a. Processus de détérioration, d'exclusion et de gentrification dans la GAM	26
b. L'enjeu des quartiers précaires et du marché informel du logement	28
c. Les réponses institutionnelles aux problèmes du logement	30
C) Les blocages institutionnels et politiques comme freins structurels à la planification	31
a. Multiplicité d'acteurs, manque de coordination et primauté des intérêts privés	31
b. Une difficile mise en place des documents planificateurs métropolitains	32
c. Les projets urbains à l'épreuve de la faiblesse des budgets et du manque d'outils de financement innovants	34

# III - TRANSFORMER LES LOGIQUES URBAINES : VERS UNE MÉTROPOLE RÉSILIENTE

A) Consolider l'organisation institutionnelle de la GAM	36
a. Affirmer une entité administratrice à l'échelle métropolitaine	36
b. Développer un modèle de financement à la hauteur des ambitions affichées	38
B) Favoriser un modèle urbain soutenable : de la ville macrocéphale à la métropole polycentrique	40
a. Régénérer le centre ville de San José	40
b. Édifier de nouveaux pôles urbains	42
c. Réduire les vulnérabilités socio-environnementales	45
C) Bilan : quels enjeux pour San José	47

## CONCLUSION

## TEST DE RÉSILIENCE

## TABLE DES FIGURES

## BIBLIOGRAPHIE / SITOGRAPHIE

## ANNEXES

# GLOSSAIRE

- ANAI** : Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (Association Nationale des Municipalités et des Intendants)
- AYA** : Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Institut Costaricien des Aqueducs et des Égouts)
- BM** : Banque Mondiale
- BANVHI** : Banco Hipotecario de la Vivienda (Banque Hypothécaire du Logement)
- BCIE** : Banque Centre-américaine d'Intégration Économique
- BID** : Banque Interaméricaine de Développement
- CM** : Código Municipal (Code Municipal)
- CNPU** : Consejo Nacional de Planificación Urbana (Conseil National de Planification Urbaine)
- COAMSS** : Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (Conseil des Maires de l'Aire Métropolitaine de San Salvador)
- CODEGAM** : Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana (Commission de Développement de la GAM)
- CONAVI** : Consejo Nacional de Vialidad (Conseil National de la Voirie)
- EDEGAM** : Entidad de Gestión de la GAM (Entité de Gestion de la GAM)
- EDU** : Empresa de Desarrollo Urbano (Entreprise de Développement Urbain)
- FONAFIO** : Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonds National de Financement Forestier)
- FONAVI** : Fondo Nacional de Vivienda (Fond National pour le Logement)
- FOSUVI** : Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fond d'aide pour le logement)
- GAM** : Gran Área Metropolitana (Grande Aire Métropolitaine)
- INCOFER** : Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Institut Costaricien des Chemins de fer)
- INEC** : Instituto Nacional de Estadística y Censos (Institut National des Statistiques et du Recensement)
- INVU** : Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Institut National du Logement et de l'Urbanisme)
- LGAP** : Ley General de la Administración Pública (Loi Générale de l'Administration Publique)
- LPU** : Ley de Planificación Urbana (Loi de Planification Urbaine)
- MIDEPLAN** : Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Ministère de la Planification Nationale et de la Politique Économique)
- MINAE** : Ministerio de Ambiente y Energía (Ministère de l'Environnement et de l'Energie)
- MIVAH** : Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Ministère du Logement et des Établissements Humains)
- OIFIPLAN** : Oficina de Planificación (Bureau de la Planification Nationale)
- OIJ** : Organismo de Investigación Judicial (Organisme d'Investigation Judiciaire)
- OPAM** : Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana (Bureau de Planification de l'Aire Métropolitaine)
- PAC** : Partido de Accion Ciudadana (Parti de l'Action Citoyenne)
- PLAN GAM** : Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana
- PLN** : Partido de Liberación Nacional (Parti de la Libération Nationale)
- PNDU** : Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Plan National de Développement Urbain)
- POTGAM** : Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Plan d'Aménagement du Territoire de la GAM)
- PRC** : Plans Régulateurs Cantonaux
- PRUGAM** : Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (Plan Urbain Régional de la GAM)
- SETENA** : Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Département Technique National de l'Environnement)
- SNFV** : Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (Système Financier National pour le Logement)
- SPNDU** : Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Département du Plan National de Développement Urbain)
- TEC ou ITCR** : Instituto Nacional Tecnológico de Costa Rica (Université Technologique du Costa Rica)
- UFCo** : United Fruit Company
- UNGL** : Unión Nacional de los Gobiernos Locales (Union Nationale des Gouvernements Locaux)

# INTRODUCTION



**"Côte Riche"** ou *Costa Rica* ? Le nom de ce petit pays d'Amérique centrale fait référence à son passé colonial. En effet, lorsque Christophe Colomb débarqua dans les Caraïbes en 1502, il fit escale sur **l'île d'Uvita** et fut très impressionné par la beauté des parures de ses habitants. Alors qu'il se trouvait à quelques kilomètres de l'actuelle ville de Limón, il se persuada qu'il avait atteint une terre riche en minéraux et notamment en or. A la lumière du récit qu'il partagea de son expédition, les conquistadors se mirent en quête de ce territoire qui devait abriter une grande ressource de métaux précieux. C'est ainsi que le pays devint le **Costa Rica**.

Ce petit pays est situé sur **l'isthme d'Amérique centrale**, bordé par l'Océan Pacifique à l'Ouest et la mer des Caraïbes à l'Est. Il partage une frontière avec le Nicaragua au Nord et avec le Panama au Sud (Figure n°1). Surnommé la "**Suisse de l'Amérique centrale**", le Costa Rica offre des paysages aux reliefs variés entre montagnes, volcans et plaines. Mais ce surnom prend aussi sens vis-à-vis de sa **stabilité politique**, le Costa Rica étant le seul pays d'Amérique latine n'ayant pas subi de dictature ou de gouvernement autoritaire au fil du temps. Il est d'ailleurs l'une des démocraties les plus anciennes d'Amérique latine, lui valant de nombreux autres surnoms comme "oasis démocratique" ou "**démocratie verte**".

**Figure n°1 : Situation géographique du Costa Rica.** Source : Google Maps



En effet, une des principales caractéristiques du pays aujourd'hui est sa volonté de lutter contre le changement climatique par le recours massif aux **énergies renouvelables** ou bien par l'établissement de **réserves naturelles protégées**. Le Costa Rica a par ailleurs reconnu un droit à un environnement sain dans la Constitution en 1994 et a mené une politique de reboisement qui a fait passer la couverture forestière de 26 % en 1983 à plus de 50 % aujourd'hui. Cet environnement luxuriant a notamment entraîné l'émergence de l'**écotourisme**, qui représente autour de 2,9 millions de touristes par an (2016) et 13,4% du PIB national. Cela explique pourquoi on surnomme ce pays le "**Paradis Vert**".

Cet environnement propice à une vie paisible peut aussi expliquer pourquoi le pays se classe à la première place du *Happy Planet Index* [1], en 2017, et à la douzième position dans le *Rapport mondial sur le bonheur* [2]. **¡Pura vida!** est d'ailleurs devenue la devise nationale du pays, qualifiant l'état d'esprit et la manière d'être décontractée des costaricains.

## ¡Pura vida!

Cette expression vient d'un film intitulé *Pura Vida*, réalisé en 1956 et qui relate l'éternel optimisme de l'infortuné "Clavillazo", un personnage comique qui collectionne les malheurs. L'expression devient vite populaire et s'intègre progressivement dans le langage courant dans les années 1970. ¡Pura vida! peut avoir plusieurs significations :

- Salut !
- Comment ça va ?
- Tout va bien !
- C'est la vie !

[1] New Economics Foundation ; Indicateur économique alternatif au PIB et à l'IDH. Leur calcul se base sur quatre critères: l'empreinte écologique, l'espérance de vie, le degré d'inégalité des revenus et le taux de satisfaction de la population

[2] J.F. Helliwell, R. Layard, J.D. Sachs, *World Happiness Report 2019* ; Indicateurs pris en compte : PIB par habitant, l'aide sociale, l'espérance de vie en bonne santé, la perception de la corruption gouvernementale

# INTRODUCTION

Pour autant, la vie au Costa Rica n'est pas tout le temps paisible... Le **climat tropical** du pays le soumet à des **aléas climatiques** qui conduisent souvent à des **risques importants** comme des inondations, des séismes ou encore des glissements de terrains.

S'il existe **sept provinces** au Costa Rica, on compte seulement **deux échelons administratifs** : le niveau national porté par le gouvernement ; et le niveau des cantons ou "villes" administrés par des municipalités. Il existe également une délimitation des districts, ou quartiers, mais qui ne disposent pas d'un gouvernement local, tout comme les provinces.

San José se situe au milieu du territoire, sur le **plateau de la Vallée centrale**, à 1400 mètres d'altitude. C'est une étape de la fameuse autoroute panaméricaine. C'est une ville qui s'urbanise et s'étend massivement depuis la décennie 1950, c'est-à-dire depuis que l'économie s'est modernisée. La culture du café qui dominait l'économie s'efface de plus en plus du territoire, les zones agricoles reculent pour accueillir les industries et les zones résidentielles. La population rurale s'urbanise et le pays devient majoritairement urbain en 1990.



Aujourd'hui, San José dispose d'une aire urbaine très étendue qui comprend trois autres villes secondaires : Heredia, Alajuela et Cartago. Depuis 1982, on utilise l'échelle de la **Gran Área Metropolitana (GAM)** afin de penser l'espace urbain autour de la capitale. Cette GAM fait face à de nombreux enjeux. D'abord naturels, impliquant un défi de gestion des aléas climatiques ; sociaux ensuite, face au phénomène de ségrégation socio-spatiale ; de gouvernance enfin, face à une crise de l'urbain cultivée par le manque de planification. Il existe toutefois aujourd'hui une ambition forte et une capacité en construction de mettre en place une planification cohérente et efficace au sein du territoire de la GAM.

## Soutenabilité

La "**soutenabilité**", dérivée de l'anglais *sustainability*, a été popularisée à travers le Rapport Brundtland de 1987 qui définissait le **développement soutenable** comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». Soutenabilité financière, soutenabilité des ressources naturelles... Le Costa Rica est souvent perçu comme un pionnier en matière de développement soutenable; San José fait néanmoins face à des enjeux qui mettent en doute la soutenabilité de son modèle urbain. Nous essaierons donc dans ce rapport de comprendre de quelle manière la capitale tente de s'inscrire dans cette trajectoire nationale.

## Le Costa Rica

**Population :** 4 999 millions (2018, Banque Mondiale)

**Gentilé :** Costaricien ou Costaricain

**Superficie :** 51 100 km<sup>2</sup>

**Chef d'Etat :** Carlos Alvarado (PAC, centre-gauche)

**Langue officielle :** espagnol

**Devise :** Colón costaricien

**PIB :** 60,13 milliards USD (2018, Banque Mondiale)

**PIB par habitant :** 12 238,4 USD (2019, Banque Mondiale)

**Espérance de vie :** 80,5 ans (INED)

**IDH :** 0,794, palmarès 93e (2018, PNUD)

**Coefficient de Gini :** 0,48 (2018, Banque Mondiale)

**COVID-19 :** 1773 décès, soit 0,04% de la population

**Échelles territoriales :** Provinces (7), cantons (82) et districts (483) et 6 régions de planification définies par le MIDEPLAN

Figure n° 2 : Les provinces du Costa Rica. Source : Vert Costa Rica



## San José

**Population :** 344 851 (2019, INEC)

**Gentilé :** Josefinos

**Maire :** Johnny Araya Monge (PLN, centre-droit)

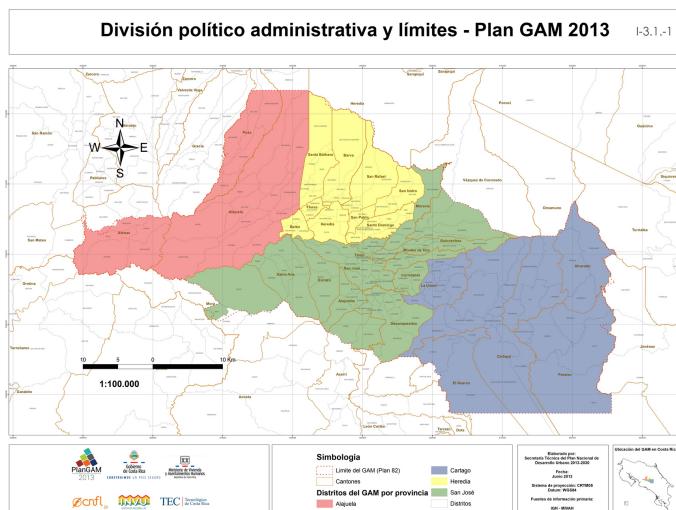
**Altitude moyenne :** 1 400 m

**Superficie :** 4 966 km<sup>2</sup>

**Densité moyenne :** 7 728,6 habitants par km<sup>2</sup> (2019, INEC)

## Périmètre étudié

Figure n° 3: Division politico-administrative des cantons et limites de la GAM. Source : Plan GAM 2013, MIVAH



## La GAM

**Population :** 2,6 millions (2017, INEC)

**Superficie :** 346,4 km<sup>2</sup> (2018, Estado de la Nación)

**Densité :** 75,4 habitant à l'hectare (2010, Estado de la Nación)

**Provinces :** Alajuela, Cartago, Heredia, San José

**Cantons :** 31

**Districts :** 152

**Taux de croissance urbaine :** 0,76% entre 2011 et 2018 (INEC)

Population estimée à 3 millions en 2050 (2012, INEC)

Nous avons fait le choix d'élargir le périmètre de notre rapport à la Gran Área Metropolitana (GAM) du Costa Rica. C'est en effet pour nous le territoire le plus pertinent pour appréhender les enjeux auxquels San José fait face. Les centres urbains secondaires - Alajuela, Cartago et Heredia - sont dépendants de la ville capitale qui concentre les emplois et les activités économiques, alors qu'ils abritent la plupart des travailleurs. L'échelle métropolitaine est essentielle pour penser une planification urbaine intégrée, efficace et cohérente pour San José et les alentours.

## Organisation du rapport

Dans un premier temps, nous présenterons la ville de San José et la GAM en contant son parcours à travers l'histoire, les transformations économiques et l'urbanisation du territoire. Cela nous permettra de donner une vision globale du territoire et d'expliquer pourquoi il se présente ainsi aujourd'hui.

Ensuite, il s'agira de mettre en lumière les principaux enjeux présents sur le territoire : la vulnérabilité du territoire en termes d'aléas naturels, de ségrégation socio-spatiale et de gouvernance. Face à l'urbanisation spontanée et rapide, l'aire métropolitaine doit en effet faire face à une tension entre nécessité de loger et d'accompagner la croissance et risques naturels et environnementaux. Elle nécessite pour adresser ces enjeux des outils de planification et de régulation urbaine qui pâtissent aujourd'hui de faiblesses institutionnelles et financières.

Enfin, il conviendra de recommander des solutions de gestion des enjeux précédemment exposés grâce aux plans métropolitains pensés par les acteurs locaux; mais également à travers des exemples internationaux. Nous terminerons par une proposition hiérarchisée des objectifs à court et à moyen terme.



Centre-ville de San José, images libre de droit

# 1



## PARTIE 1 : **DE LA GRAINE DE CAFÉ AU FLEURISSEMENT D'UNE AIRE URBAINE RÉGIONALE**



### a. El valle central : une topographie entre atouts et contraintes

# Géographie et climat du Costa Rica



**Figure n° 4 : Représentation du Costa Rica selon le relief.** Source : [universalis.fr](https://www.universalis.fr)



Le Costa Rica est un pays marqué par un **relief montagneux** et par de nombreux **cours d'eau**. (figure n°4). Plusieurs cordillères volcaniques ont, en effet, été produites par la rencontre des plaques tectoniques Cocos et Caraïbe. Si la plupart des volcans sont éteints, cinq sont encore en activité.

Le Costa Rica se trouve dans une **zone intertropicale** caractérisée par une forte humidité. Le pays est soumis aux grands courants atmosphériques parfois contradictoires des océans Pacifique et Atlantique, ce dernier influençant la mer des Caraïbes. On trouve ainsi d'importantes masses d'air froid sur le versant Atlantique et des courants chauds qui remontent sur le versant Pacifique, notamment à cause du phénomène «El Niño». Cette situation isthmique particulière divise le pays en **régions climatiques différentes** (annexe n° 1).

Cette variété de climats conduit le Costa Rica à concentrer sur son territoire 6% de la biodiversité mondiale [3]. Cela explique notamment la mise en œuvre de nombreuses réserves protégées dans le pays.

# Géographie et climat de la Vallée Centrale



La Vallée Centrale n'est pas une entité administrative à proprement parler mais plutôt un territoire géographique de référence qui permet de contextualiser San José dans son ensemble régional. Contrairement à ce que son nom peut indiquer, il ne s'agit pas d'une vallée -dans le sens géologique du terme- mais bien d'une **dépression tectonique**, c'est-à-dire un bloc de terrain géologique affaissé. On délimite cette région socio-économique par la ville de San Ramon de la province d'Alajuela à l'Ouest, la ville de Paraíso de la province de Cartago à l'Est, les volcans Barva et Irazú au Nord et enfin de la Cordillère de Talamanca et de la vallée de la rivière Tárcoles au Sud.

Le relief y est globalement plat (annexe n° 2) toutefois le col d’Ochomogo sépare la région entre deux vallées occidentale et orientale et isole ainsi Cartago des autres villes (figure n°5). Les coulées de lave ont creusé des vallées semblables à de véritables canyons où circulent maintenant les rivières : on y trouve parfois jusqu’à 200m de différentiel en altitude (annexe n°3). Cette variation de relief constitue alors de véritables **barrières naturelles** entre les différents espaces. L’altitude varie dans la Vallée Centrale de 1000m d’altitude pour les rivières Torres ou Virilla et on atteint le pic au sommet du Volcan Barva à plus de 2500m d’altitude.



**Figure n° 5 : Ensembles géologiques et principales rivières de la Vallée Centrale. Source : Yanory Cruz de Solórzano**

Cette région est influencée à la fois par les conditions météorologiques et climatiques de l'Océan Pacifique et de la mer des Caraïbes. Deux saisons principales se distinguent entre une **saison sèche** de novembre à avril suivie d'une **saison humide** de mai à novembre qui se caractérise par de fortes pluies. On y trouve alors en moyenne une température de 13 à 30 degrés.

## Topographie idéale pour la culture du café



La Vallée Centrale est une région très favorable à la culture du cafier du fait de ses qualités climatiques naturelles : la température y est uniforme et tempérée et le rythme annuel des pluies est idéal. Le climat humide et la position élevée permettent d'avoir un **gros grain** et ainsi d'obtenir du café de qualité supérieure. De plus, les rivières apportent l'abondance de l'eau nécessaire et les terres d'origine volcanique sont fertiles.

## Un climat propice aux catastrophes



Il existe cependant également des **contraintes** liées à cette géographie particulière et les catastrophes sont récurrentes (annexe n°4 ; figure n°6).

On considère que le pays occupe la septième place au niveau mondial des pays les plus exposés aux menaces liées aux risques environnementaux [4]. On estime alors que 77,9% de la population se situe sur une zone de haut risque de désastres [5].

Figure n°6 : Présentation des risques au sein de la Vallée Centrale. Élaboration propre. Source : COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

RISQUES	ORIGINE	MANIFESTATION	RÉCURRENCE
VOLCANISME	ACTIVITÉ DES VOLCANS	CHUTE DE PIERRE, AVALANCHE, FLUX DE LAVE ET GAZ	+
INONDATIONS	AVALANCHES, CHUTES D'EAU ET DE BOUE	PLUIES TORRENTIELLES, TEMPÈTES, ORAGES	++
SÉISMES	ACTIVITÉ DES PLAQUES TECTONIQUES	SECOUSSES SISMIQUES, TREMBLEMENT DE TERRE	+
GLISSEMENTS DE TERRAIN	INONDATIONS ET SÉISMES	PLUIES TORRENTIELLES, COULÉES DE BOUE	++

+ = récurrent    ++ = très récurrent

## b. Histoire et influence américaine

### La colonisation



Tout comme les pays voisins, San José et plus généralement le Costa Rica n'ont pas échappé à la **colonisation espagnole** au 16e siècle. Néanmoins, la faiblesse en métaux précieux du pays le marginalisa pendant la période coloniale, permettant ainsi une certaine autonomie du pays. La ville de **Cartago**, fondée en 1563 par Juan Vázquez de Coronado, fut la première colonie espagnole au Costa Rica, ainsi que la capitale d'origine du pays. C'est dans cette ville que s'installèrent les résidences des gouverneurs et des familles les plus riches et influentes. C'est pourquoi on trouve peu de traces de l'architecture coloniale espagnole à San José, l'essentiel étant concentré à Cartago.

Légèrement au Nord de Cartago, San José est fondée en 1737 et est d'abord connue sous le nom de *Villa Nueva de la Boca del Monte de Nuestro Señor San José*, en référence à sa localisation et à son saint patron : **San José**. La ville obtient un monopole sur le **tabac**, en 1784, par le gouvernement espagnol, après l'installation d'une usine de tabac sur son sol. Cette activité amorce un processus de **transfert de pouvoir** de Cartago vers San José, qui devient un nouveau pôle de développement économique. La culture du tabac lui permet également de consolider son rôle politique par rapport au reste de la province, bien que le pays soit toujours sous domination espagnole.

### L'indépendance



Il faut attendre le **15 septembre 1821** pour que le Costa Rica devienne indépendant de l'Espagne. La question de la future capitale se pose alors, entraînant une lutte dans le pays entre les quatre principales villes de la Vallée Centrale : San José, Alajuela, Heredia et Cartago. Cette situation donne lieu à des affrontements armés tel que la **bataille d'Ochomogo** [6] en 1823. Celle-ci a des répercussions politiques majeures puisque la victoire du camp républicain marque définitivement la suprématie de la ville de **San José** qui est choisie comme **capitale**, remplaçant ainsi Cartago.

### Le développement de la caféculture



Dans les années 1830, l'introduction de la **culture du café** dans la région de la Vallée Centrale semble décisive pour son développement. Le nouveau gouvernement élu facilite l'accès à la propriété foncière en distribuant gratuitement des terres aux personnes qui s'engagent à cultiver du café. Cette gestion particulière des terres aboutit à créer une **caste privilégiée** parmi les producteurs de café, qui aura une influence politique majeure. Les dirigeants suivants continuent en effet de développer la culture du café à grands renforts de subventions et d'expropriations, afin d'assurer l'**indépendance économique** du pays. Au cours de la période 1820-1845, la **demande britannique** de café augmente rapidement ; et ils commencent alors à financer la caféculture pour faire augmenter la production et les exportations. La production de café costaricienne explose. Au milieu du 19e siècle, San José devient ainsi le **principal marché** et centre de services de la zone cafière de la Vallée Centrale.

<sup>6</sup> Cette bataille oppose les républicains (San José, Alajuela), favorables à l'adhésion du Costa Rica à la fédération d'Amérique Centrale ; aux impérialistes (Cartago, Heredia), qui souhaitent voir le pays rejoindre le premier Empire mexicain d'Agustín de Iturbide.



A l'échelle du continent américain, la proclamation de la **Doctrine Monroe** en 1823 aux Etats-Unis annonce l'impérialisme états-unien sur les Etats d'Amérique centrale, auquel le Costa Rica n'échappe pas. Cette domination s'exprime notamment à travers l'action des grandes compagnies américaines comme l'**United Fruit Company (UFCo)**, que le pays verra naître malgré lui, le transformant en véritable "République bananière".

### Zoom sur l'UFCo



En 1871, le Costa Rica fait appel à **Henri Meiggs**, un constructeur ferroviaire, pour construire une ligne entre la côte caraïbe et la capitale, San José. **Minor Keith**, neveu de Meiggs, est alors chargé par son oncle d'engager la main-d'œuvre nécessaire à la construction du chemin de fer. Tout au long de la construction, Keith fait planter de nombreux **bananiers**, fruit qu'il découvre sur place, en bordure du chemin de fer pour nourrir ses ouvriers. Il y avait alors des centaines d'hectares de bananiers qui entouraient la ligne, lui donnant l'idée de créer un commerce de bananes. En 1882, le gouvernement costaricain est à cours de fonds pour finaliser la construction et fait une entente avec Keith : s'il construit le chemin de fer à son compte, le gouvernement lui donnera des terres et la possibilité d'exploiter le chemin de fer. C'est pourquoi Keith obtient plus de **3 000 km<sup>2</sup>** (soit 8% du territoire national) de terres exemptes de taxes, ainsi qu'une **concession de 99 ans** sur l'utilisation du chemin de fer entre San José et Puerto Limon. En 1899, Keith s'associe à un gros exportateur de fruits exotiques basé à Boston, donnant ainsi naissance à l'**United Fruit Company**. Au début du 20e siècle, l'UFCO contrôlait environ 80% des activités bananières du Costa Rica et s'est taillé un véritable empire bananier sur les côtes atlantiques de l'Amérique centrale.

Malgré tout, ces **exportations agricoles** (tabac, bananes, café) ont permis le développement d'une société prospère, permettant aux costariciens un **accès à l'éducation et à la vie politique**. C'est aussi à cette époque que l'éducation devient une priorité pour le Costa Rica : l'école devient gratuite et obligatoire dès 1869, afin de garantir le futur des institutions démocratiques. C'est ensuite au prix de la **Guerre civile de 1948** que le Costa Rica s'est imposé comme l'une des nations les plus pacifistes au niveau mondial, en instaurant une Constitution abolissant l'armée et garantissant le suffrage universel, pour favoriser les élections libres. Le pays devient donc **la démocratie la plus stable d'Amérique Latine**. Ce cadre politique et économique solide a ainsi favorisé un développement et une qualité de vie supérieure à certains pays voisins.

### Dates clés

- 1502** : Colomb débarque au Costa Rica entre l'île Uvita et l'île de Puerto Limon
- 1526** : Création de Cartago (la capitale avant San José)
- 1784** : San José obtient un monopole sur le tabac
- 1821** : Indépendance du Costa Rica
- 1823** : San José devient la capitale de la République du Costa Rica
- 1824** : Juan Mora Fernandez, 1er chef d'Etat élu
- 1948** : Guerre civile et abolition de l'armée

# B. LA CROISSANCE URBAINE : D'UN DÉVELOPPEMENT CLOISONNÉ À UN ESPACE RÉGIONAL HIÉRARCHISÉ

## a - Une croissance urbaine tardive liée à la culture du café

San José est une **ville relativement récente** en Amérique latine. Ce développement tardif de l'urbain peut notamment s'expliquer par la culture du café. En effet, jusqu'au milieu du 20e siècle, le territoire entourant la ville de San José était la **zone de production de café la plus importante du pays**. Ces *fincas* constituaient alors une barrière physique à l'urbanisation, tant que le café restait l'activité économique fondamentale de la région.

Dans la Vallée Centrale, on assiste donc plutôt à un **développement polycentrique de « bourgades »** qui restent isolées et cloisonnées par rapport à San José, dont la croissance urbaine est exponentielle (Figure n°7). Les principales zones de production cafétières séparaient ainsi San José des villes d'Alajuela, Heredia et Cartago, ne permettant pas de former un espace urbain unique. Ces trois autres villes vont plutôt développer des activités commerciales, financières, et politico-administratives, dans un contexte marqué par la **prédominance de San José**. En effet, la prospérité des exportations de café va apporter à San José une série de transformations qui consolide sa position de centre urbain du pays. L'arrivée de l'électrification en 1884, la construction du Théâtre National en 1897, la mise en service du chemin de fer vers l'Atlantique en 1890 ou encore celle du tramway en 1899 sont des faits marquants de ce processus.

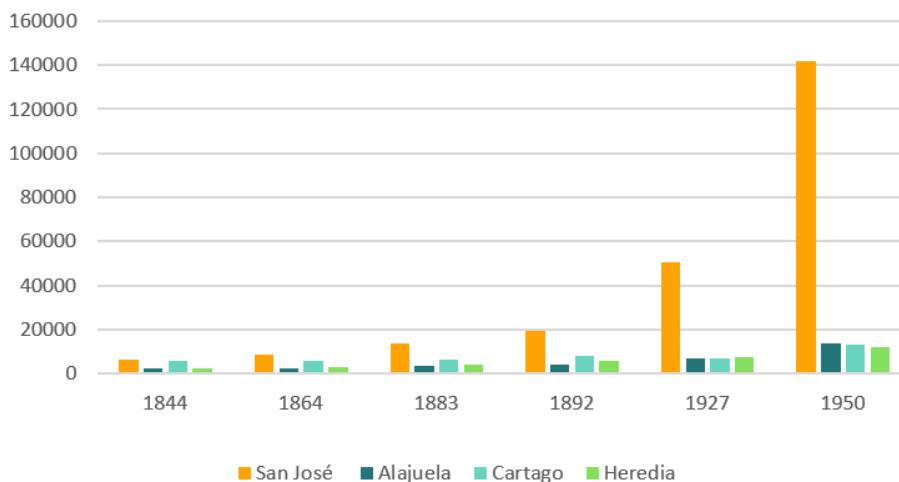


Figure n° 7 : Croissance urbaine (en milliers d'habitants). Elaboration propre.  
Source : Anuario de Estudios Centroamericanos, Univ. de Costa Rica

La croissance urbaine de San José peut notamment s'expliquer par l'installation progressive de la **classe bourgeoise cafétière**, en particulier dans les quartiers de **Barrio Amón et Otoya** (Figure n°8), à l'architecture de style européen. En outre, la construction d'importants édifices architecturaux au début du 20e siècle tels que la **caserne Bellavista** [7], le bâtiment de la Bibliothèque nationale ou encore le premier aéroport international donnent forme à une grande partie de la structure urbaine que San José conserve encore aujourd'hui.



Figure n° 8 : Barrio Otoya  
Source : Semanario Universidad

7 Après l'abolition de l'armée en 1948, la caserne Bellavista est devenue le Musée National du Costa Rica.(annexe n°5)

## b - La métropolisation au rythme de l'industrialisation et de la tertiarisation

### Changements économiques et sociaux du Costa Rica (années 1950 - années 1980)



A partir de la fin de la décennie 1950, le Costa Rica fait le pari économique du modèle de **substitution aux importations**. On assiste alors tout au long de cette période à une modernisation de l'économie financée massivement par l'investissement public. Ce dernier est lui-même rendu possible par la constitution d'une **dette extérieure** importante sur les marchés financiers internationaux. Cela a notamment permis d'investir dans l'éducation et les politiques sociales. Les conditions de vie s'améliorent considérablement. Ce développement économique fait naître une classe moyenne costaricienne avec des salaires de plus en plus élevés; ces revenus permettent par exemple la motorisation de ces populations.

L'**industrialisation et la tertiarisation** de l'économie costaricienne conduisent à l'abandon du système économique essentiellement fondé sur l'exportation du café. Les activités financières et commerciales se consolident et se concentrent principalement à San José. On trouve par exemple un investissement important dans l'industrie chimique de la fabrication de fertilisants. La priorisation de l'éducation dans les politiques publiques a permis de développer une activité économique intense en capital humain.

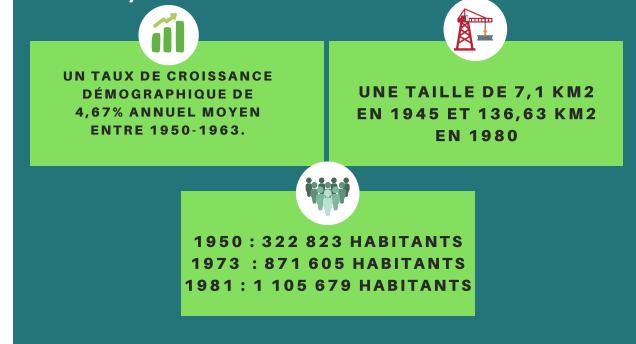
Le Costa Rica s'engage dans le marché commun centraméricain en 1962, ce qui consacre le passage d'un marché national protégé à un **marché ouvert** à l'économie mondiale. On stimule une forte participation des capitaux et des technologies importées de l'étranger dans l'investissement, la production et l'exportation.

### Impact de ces changements sur la morphologie urbaine



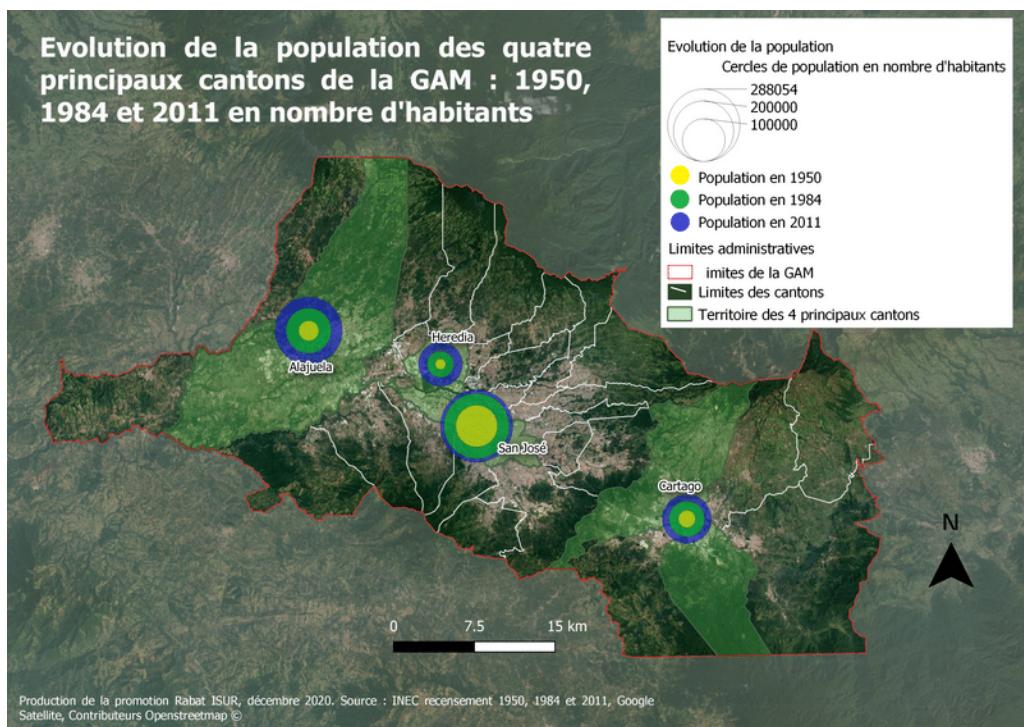
Ce changement de modèle économique transforme les emplois et, par extension, le quotidien de vie des habitants. La concentration des activités économiques à San José appelle à la **concentration de la population** au sein du même espace puisque les travailleurs quittent la ferme pour habiter au plus proche de leur emploi. La nécessité d'accueillir les industries, les services et les logements des nouveaux travailleurs du secondaire et du tertiaire entraîne alors une **urbanisation massive, rapide et spontanée** (figure n°9). Cette expansion urbaine est inédite, elle n'a pas pu être anticipée par les acteurs politiques ; on ne sait comment interpréter ce phénomène sur le moment. En conséquence, il n'y a pas eu de régulation ou de planification de cette urbanisation.

**Figure n°9 : L'aire métropolitaine de San José en quelques chiffres** Source : Alvarado, G., & Cullel, J.



L'urbanisation du territoire déplace donc la culture du café de plus en plus loin du centre de San José. La culture cafétière n'est plus le fondement de l'aménagement territorial à partir du moment où elle n'est plus la principale activité productive de la région.

Figure n°10 : Carte de l'évolution de population pour les 4 principales villes : San José, Cartago, Heredia et Alajuela, 1950, 1984 et 2011. Elaboration propre (valeurs en annexe n°5).



Ainsi, la croissance urbaine relève d'abord du phénomène de métropolisation de San José, à la fois par la **croissance démographique** (figure n°10) et par l'**agglomération des municipalités voisines**, principalement vers le Nord et vers l'Ouest, dans une même aire urbaine. Dans une moindre mesure, les centres urbains de Cartago, Heredia et Alajuela connaissent eux aussi une expansion urbaine et on assiste à l'occupation progressive des espaces entre ceux-ci et des villages périphériques. En 1990, le Costa Rica franchit le cap des 50% de sa population urbaine [8].

Aussi, il existe un **déficit d'habitations** puisque la croissance démographique est plus rapide que la construction de logements. Cela entraîne une **spéculation** des prix des terres qui crée à son tour une rente urbaine juteuse et stimule ainsi l'étalement urbain sur des zones de plus en plus éloignées de San José. Ce phénomène est d'ailleurs renforcé par l'Etat qui développe les infrastructures de transports et les voies de communication. C'est pour ces raisons qu'on assiste à une consolidation du marché immobilier comme activité économique essentielle et spécialisée.

### Décloisonnement des villes secondaires : vers une région métropolitaine



Les centres urbains secondaires, c'est-à-dire Alajuela, Cartago et Heredia, sont de plus en plus **connectés** à San José grâce à la construction d'autoroutes et à l'amélioration des voies de communication. Ces capitales provinciales remplissent des fonctions résidentielles pour une population qui travaille principalement dans l'agglomération de San José. Ces centres urbains développent d'ailleurs leur propre aire métropolitaine par l'absorption des municipalités proches et par leur croissance démographique (figure n° 10). Plus largement, on assiste à une régionalisation de ces effets d'agglomération entre les quatre aires urbaines. Cela permet d'affirmer l'existence au début des années 1980 d'une région métropolitaine.

## Remise en cause du rôle de l'Etat dans les années 1980



Le modèle économique de substitutions aux importations ainsi que l'investissement public sur fond d'endettement externe montrent leurs limites pendant la crise économique du début de la décennie 1980. Le prix des matières premières chute alors que ceux des importations essentielles pour la production augmentent, les salaires diminuent, on réduit les dépenses publiques et la mise en place de politiques sociales. Le pays souffre d'une récession : le PIB diminue de 10% en 1981 et 1982. L'endettement du Costa Rica est tel que le pays se retrouve obligé de mettre en œuvre des **plans d'ajustement structurel** : la Banque mondiale effectue trois prêts de 1985 à 1994 en échange de la mise en place d'un assainissement financier et de réformes institutionnelles.

## c. L'institutionnalisation de la question urbaine face à un phénomène inédit

### Historique légal et institutionnel



L'Etat commence à prendre à sa charge la question de l'aménagement urbain et de la planification à partir des années 1950, période de consolidation d'un État interventionniste investissant massivement dans l'économie et les services urbains (figure n°11).

*Figure n°11 : Chronologie des principales étapes de l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire urbain de la période 1954 - 1979*

**1954** : apparition de l'Institut National du Logement et de l'Urbanisme (INVU) en 1954, entité nationale autonome de gestion de l'administration du territoire urbain.

Priorité : promotion de l'accès au logement (réduire l'écart important entre l'offre et la demande)

**1968** : Loi planification urbaine (LPU) :  
- planification par les municipalités grâce à l'élaboration de plans régulateurs cantonaux (PRC) = zonage, usage des sols, mais besoin de l'approbation de l'INVU

- mise en place d'un Plan National de Développement Urbain (PNDU) rédigé par l'INVU = instrument de planification par excellence au niveau national, régional et métropolitain (figure n°12)

Ces questions sont traitées à un niveau très centralisé puisque les compétences ne sont pas totalement déléguées au niveau régional ou municipal.

**1963** : première institution dédiée à la planification : le Bureau de la Planification Nationale (OFIPLAN), rattaché au Président de la République

**1973** : OFIPLAN devient le Ministère de la Planification Nationale et de la Politique Economique (MIDEPLAN)

**1979** : Ministère du Logement et des Etablissements Humains (MIVAH) qui remplace alors l'INVU sur le sujet de la mise en place de politiques d'accès au logement

Face à la concentration de ces compétences dans les mains du gouvernement, les municipalités revendiquent une plus grande participation à l'aménagement urbain et demandent ainsi les **ressources nécessaires** pour élaborer et mettre en œuvre la planification sur leur territoire. En 1998, le Code Municipal organise l'élection populaire des maires, ce qui leur octroie une légitimité politique d'action de premier rang. Les municipalités se retrouvent alors davantage impliquées dans la gestion urbaine et on assiste alors à la création de nombreux plans régulateurs à cette période.

Le MIVAH s'implique réellement dans la planification urbaine à partir de 2003 quand il prend la présidence du Conseil National de la Planification Urbaine (CNPU) à sa création. Ce conseil se compose de ministres, du président de l'INVU et d'autres entités gestionnaires des services urbains, il est responsable de **coordonner les décisions au niveau politique** pour la planification urbaine à toutes les échelles. Il donne notamment son avis sur l'élaboration du PNDU et sur les projets métropolitains. Au même moment, on se dote d'un Secrétariat du PNDU (SPNDU) qui a pour rôle de coopérer avec la direction de l'urbanisme de l'INVU afin de constituer le PNDU mais aussi de réfléchir aux questions de planification au sein de l'aire métropolitaine régionale d'un point de vue technique. En 2013, les missions du SPNDU sont transférées à l'Institut Technologique du Costa Rica (TEC).

On intègre également progressivement les **questions environnementales** à travers la Loi Organique sur l'Environnement et par la formation en 1995 du Secrétariat Technique National de l'Environnement (SETENA).

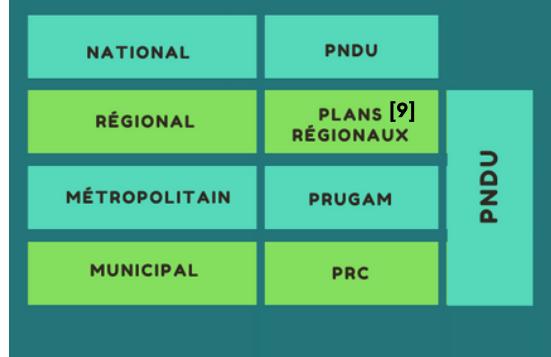
## La création de la GAM : institutionnalisation de la région métropolitaine



Comme évoqué précédemment, San José a connu une expansion urbaine si importante qu'on a qualifié le phénomène de métropolisation et ensuite de régionalisation métropolitaine. On observe donc une institutionnalisation des questions de développement urbain à l'échelle métropolitaine jusqu'à l'élaboration de la Gran Área Metropolitana (GAM) en 1982.

La Direction de la Planification de l'Aire Métropolitaine (OPAM) créée en 1956 est la première entité destinée à élaborer une planification au niveau métropolitain; elle est toutefois coordonnée par l'INVU, institution nationale et centralisée. L'OPAM définit les frontières de l'aire métropolitaine de San José mais ces délimitations sont sans cesse repoussées et intègrent de plus en plus de cantons. On évoque alors dès les années 1970 l'existence d'une **région métropolitaine** et on déclare qu'il est impératif de penser la planification à cette échelle : l'OPAM n'est plus une institution pertinente pour la gestion urbaine.

Figure n° 12: Echelles de planification et plans associés

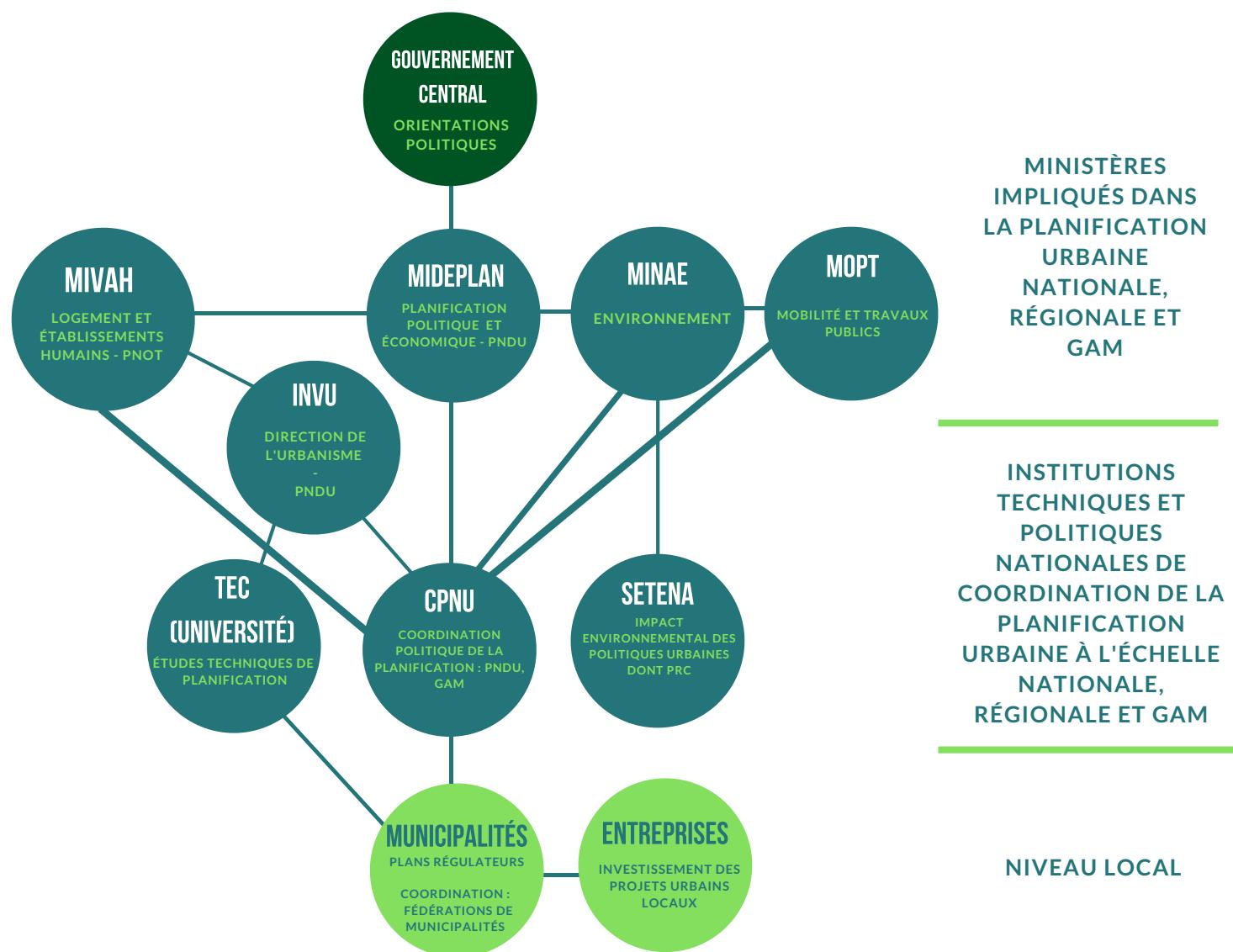


En 1982, l'INVU est à l'origine du projet « Plan Régional Urbain de la Grande Aire Métropolitaine » (PRUGAM), qui est le premier **plan d'aménagement du territoire au niveau régional**. C'est la naissance d'une nouvelle échelle métropolitaine de régulation et de planification urbaine : la GAM. Cela s'inscrit dans une perspective de décentralisation, l'autorité métropolitaine doit s'autonomiser du département d'urbanisme de l'INVU pour en faire un organe exécutif de la GAM. Il est toutefois difficile de parler d'une entité gestionnaire de la GAM propre à l'échelle métropolitaine, puisque l'OPAM disparaît et devient la Commission de Développement de la Grande Aire Métropolitaine (CODEGAM) en 1997 puis se transforme une nouvelle fois, en 2000, pour prendre le nom et les compétences du SPNDU. Ces institutions sont subordonnées à l'INVU ou le MIVAH, elles ne sont pas autonomes.

<sup>9</sup> Si il est inscrit dans la LPU que ces plans au niveau régional doivent être élaborés, à ce jour aucun plan d'aménagement du territoire urbain n'existe au niveau des régions de planification définies par le MIDEPLAN

En résumé, il existe une multitude d'acteurs intervenant dans la planification mais il n'existe que deux échelons administratifs : national et municipal (figure n°13).

**Figure n°13 : Cartographie des principaux acteurs intervenant dans la planification urbaine et la gestion urbaine aux échelles nationale, régionale, métropolitaine et municipale. Source : élaboration propre**



# C. LA GRAN AREA METROPOLITANA ET LE DÉSERT COSTARICAIN, PORTRAIT D'UNE CAPITALE MACROCÉPHALE

## a. Une macrocéphalie à double-échelle

### Une macrocéphalie de la GAM à l'échelle du Costa Rica

La **Gran Area Metropolitana (GAM)** englobe 31 cantons, comprenant 152 districts sur un territoire d'environ 35 000 hectares (Annexe n°6). Elle concentre plus de la moitié de la population nationale (52,7%), sur seulement 3,8% du territoire [10] (Figure n°14). Par l'importance de sa population mais aussi des activités politiques, économiques et administratives qu'elle concentre, il convient de parler d'une **macrocéphalie de la GAM** à l'échelle du Costa Rica. En effet, la GAM a connu un accroissement de la concentration des activités économiques en son sein, notamment en raison du développement de l'industrie et des services associés à cette évolution.

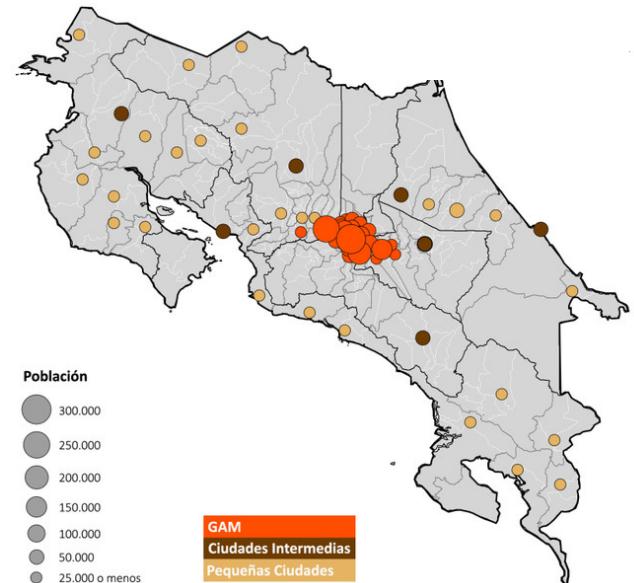


Figure n°14 : Carte de la GAM au sein du Costa Rica  
Source : Roy Alan Jimenez, INEC 2011

En plus de contenir San José, la capitale du pays, la GAM comprend aussi trois centres de second rang que sont Alajuela, Cartago et Heredia. Depuis les années 1980, ces dernières ont connu une croissance démographique plus importante que San José (Figure n°10).

- La ville d'**Alajuela** est surtout réputée pour son aéroport international Juan Santamaría ; mais aussi pour être le siège de différentes banques internationales telles que la Scotiabank, ou encore HSBC.
- Ensuite, **Heredia** est connue pour accueillir des entreprises technologiques comme Intel, Microsoft et Dell, ce qui lui vaut le surnom de « Silicon Valley » de l'Amérique centrale. En effet, la production de puces électroniques est importante au Costa Rica. Cette industrie est devenue aujourd'hui la première source d'exportations du pays, loin devant les exportations de café et de bananes.
- Enfin, **Cartago** est plutôt spécialisée dans les activités touristiques, notamment par son patrimoine historique.

### Répartition de l'emploi informel

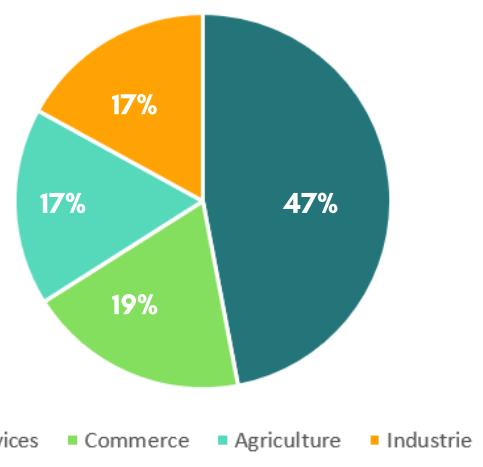


Figure n°15 : Répartition de l'emploi informel au Costa Rica. Elaboration propre.  
Source : INEC 2015

## Une macrocéphalie de San José à l'échelle de la GAM

Au sein de la GAM, on peut également parler d'une **macrocéphalie de San José**, puisqu'elle abrite 30,3 % de la population active du pays. De même, en 2011, plus de 31 % des IDE étaient dirigés vers San José [11]. Cela peut notamment s'expliquer par la stabilité politique du pays. Le principal secteur économique de la ville est celui des services, qui représente 80 % de la main-d'œuvre, tandis que 19 % travaillent dans l'industrie [12]. San José est également une place financière majeure grâce à la présence de la Banque centrale du Costa Rica et d'autres institutions financières importantes. San José concentre également la plupart des institutions du secteur public, telles que l'Institut costaricien de l'électricité, la Caisse costaricienne de sécurité sociale, la Compagnie nationale d'électricité, l'Institut national des aqueducs et des égouts, l'Institut national d'assurance...

### Zoom sur le secteur informel



Le secteur informel représente une part importante de l'emploi au Costa Rica. Il se rapporte à une activité exercée hors du cadre réglementaire posé par l'autorité publique. Au niveau national, l'emploi informel a augmenté de 36 à 44,7 % de la population active, entre 2010 et 2016. Ce sont essentiellement des hommes qui travaillent dans ce secteur (62,5 % d'hommes contre 37,5 de femmes). La part d'emplois informels dans la population salariée est de 32,5 %, tandis qu'elle atteint 87,5 % chez les travailleurs indépendants ou qui travaillent à leur compte. Il n'existe pas de mesure cantonale pour cet indicateur ; mais comme l'essentiel des activités est concentrée à San José, on peut en déduire que l'emploi informel représente un poids important à l'échelle du canton. L'emploi informel va souvent de pair avec la précarité. En effet, les revenus sont souvent plus faibles que dans le secteur formel ; de même, le niveau d'éducation et de sécurité sociale sont souvent moindres. Cependant, cette précarité s'exprime de manière variable selon les différents sous-groupes qui composent le secteur. A l'échelle nationale, la population occupant des emplois informels travaille principalement dans le secteur des services (47 %, dont 16 % de services domestiques), du commerce (19 %), de l'agriculture (17 %), ainsi que de l'industrie et de la construction (17 %) (Figure n°15).

D'autre part, c'est à San José qu'on trouve les universités les plus prestigieuses du pays, telles que **l'Universidad de Costa Rica (UCR)**, ou encore l'Universidad Latina de Costa Rica.

San José participe donc en grande partie au dynamisme économique et politique du pays. Néanmoins, on observe ces dernières années, une diminution de la population résidant à San José. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs négatifs : l'encombrement des routes, le coût élevé des terrains, la pollution sonore, la pollution atmosphérique et le manque de propreté générale.



Figure n°16: Universidad de Costa Rica.  
Source : UCR

<sup>11</sup> Departamento de Observatorio Municipal, 2011. Diagnóstico cantonal. San José, Costa Rica: Municipalidad de San José.

<sup>12</sup> « San José hoy: un retrato en cifras ». La Nación. 2013

## b. Formes urbaines & organisation spatiale

### Présentation de la GAM



Il existe dans la GAM un mélange hétérogène de petites manches urbaines aux usages divers : espaces urbanisés, zones agricoles et rurales ou encore des zones protégées (annexe n°7).

Les zones urbaines principales se trouvent dans le centre de la GAM, où le relief est plat (annexe n°8). La tâche urbaine principale est constituée de la ville San José et des cantons qui l'entourent et s'étend également vers Alajuela et Heredia. Cartago représente aussi un territoire urbain important à l'Est de l'aire métropolitaine. Les zones agricoles se situent globalement au Nord d'Alajuela et de Heredia (culture du café) mais aussi au Nord-Est de Cartago. Les zones protégées bordent les frontières de la GAM, il s'agit de forêts et de montagnes.

La GAM est caractérisée par un patron d'urbanisation très dispersé, résultat d'une expansion en tâche d'huile. Les centres urbains principaux sont essentiellement constitués de services et de commerces mais abritent peu de logements. En conséquence, les citoyens utilisent beaucoup la mobilité motorisée pour les trajets du quotidien.

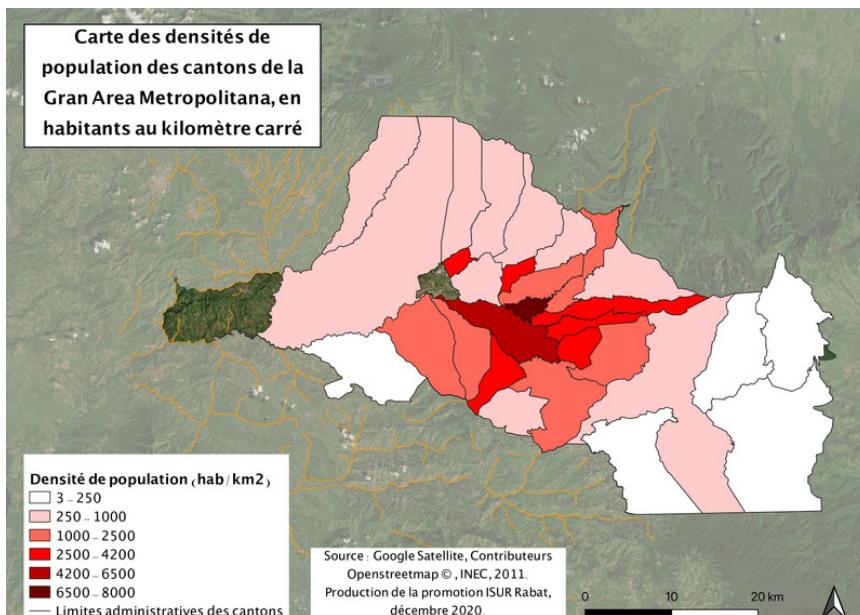
De fait, cette urbanisation disséminée engendre une **densité globalement faible** au sein de la GAM (figure n° 18) ; même si les situations sont très variées. C'est à San José qu'on trouve la densité la plus élevée (figure n°17) puisqu'il y a des situations de surpopulation dans le canton. Les centres des quatre villes principales sont denses dans l'ensemble et les autres cantons présentent une densité beaucoup plus faible.

Si la densité moyenne de la GAM n'est pas comparable à celle des villes nord-américaines, elle est tout de même bien moins élevée que dans les autres aires métropolitaines des capitales d'Amérique latine.

**Figure n° 17: Densité des principaux cantons dans la GAM en nombre d'habitants au km<sup>2</sup> en 2019. Source : INEC, 2019**

CANTONS	2019
SAN JOSÉ	7 728,6
ALAJUELA	798,7
CARTAGO	566,2
HEREDIA	501,4

**Figure n° 18: Carte de la densité de population dans la GAM en 2019. Source : Elaboration propre**



Cependant, la tendance s'inverse ces dernières décennies à cause de l'épuisement des zones potentiellement urbanisables. Conséquence directe d'une expansion dispersée, on urbanise aujourd'hui dans les zones périphériques de la GAM, c'est-à-dire les espaces aux pieds des montagnes.

*Pour deux cantons, aucune densité n'est renseignée : nous n'avons pas eu accès à ces données et notamment aux limites administratives en question. Cela ne perturbe pas pour autant l'analyse globale de la GAM que nous avons proposée.*

Le relief représente une barrière naturelle à une expansion urbaine massive au-delà des montagnes. Entre 1986 et 2010, la densité est passée de 68,3 à 75,4 habitants par hectares dans la GAM [13].

En outre, le développement s'est fait d'une manière très **horizontale** puisque les ménages aspirent à la propriété d'une maison individuelle dans des zones purement résidentielles. L'augmentation de la densité entraîne toutefois une verticalité croissante, puisque **l'épuisement des zones à urbaniser** oblige les promoteurs à utiliser le levier de l'altitude pour la construction de nouveaux logements (figure n°18). La part des types d'habitation qui consomment plus de hauteur, comme les appartements et les condominiums (*gated communities*), prennent de plus en plus de place dans le marché immobilier.

**Figure n° 19 : Orientation ou effets des facteurs déterminants de la croissance urbaine selon différents phénomènes**

VARIABLE	EFFETS			
	DENSITÉ	DISPERSION	VERTICALITÉ	CONSTRUCTION DE NOUVELLES ZONES URBAINES
CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE	+	-		+
S'INSTALLER DANS LA PÉRIPHÉRIE	-	+		+
MODÈLE DU LOGEMENT INDIVIDUEL	-	+	-	+
MOTORISATION	-	+		+
RENTE URBAINE ÉLEVÉE	-	+		+
EPUISEMENT DES TERRES À POTENTIEL URBAIN	+	-	+	-

## Services urbains



Au niveau de la mobilité, le réseau routier est soumis au **poids des trajets périphérie-centre de San José**. Le problème qui en découle est naturellement l'importante **congestion** routière sur les autoroutes. A cela s'ajoute la défaillance du réseau de transports en commun ; actuellement uniquement constitué de bus gérés par une multitude d'opérateurs privés qui ne se coordonnent pas.

Au sujet de la gestion des déchets, le système de collecte et de traitement n'est **pas efficient**, générant des risques pour la santé des citoyens et pour l'environnement qui se voit pollué. De même, le traitement des eaux usées est **limité**, le modèle n'est pas adapté à l'urbanisation du territoire. Cela soulève également des enjeux environnementaux, sanitaires et économiques. L'accès à l'eau potable constitue cependant un défi relevé puisque l'étude de 2018 par le Laboratoire National Des Eaux de l'Institut Costaricien des Aqueducs et des Égouts (AyA) nous apprend que 98,4% des habitants de la province de San José ont accès à l'eau potable [14].

## Logements et quartiers informels



Au sujet du logement, il est important de noter que la GAM comptait plus de **189 établissements précaires** de tailles variées en 2013 [15] (de 40 à 40 000 habitants), principalement situés dans le canton de San José [16] (voir annexe n°9). Pour reprendre la définition d'ONU Habitat, il s'agit de zones caractérisées par un accès inappropriate à de l'eau salubre, à l'assainissement et aux infrastructures, des logements de faible qualité, une surpopulation et un statut résidentiel non sûr [17]. Dans la GAM, la plupart des habitants de ces quartiers n'ont pas de titre de propriété et leurs logements sont souvent auto-construits.

13 Valverde, J.-M. (2015). Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano. Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación. CONARE. San José, Costa Rica.

14 Alvarado Mora D., Portuguez F. (2019). Agua para consumo humano por provincias y saneamiento por regiones manejados en forma segura en zones urbanas y rurales de Costa Rica al 2018. Laboratorio nacional de aguas. Instituto costarricense de acueductos y alcantarillados.

15 Aguilar Zúñiga, D. (2018). Asentamientos precarios de Costa Rica: impacto social y ambiental en proyectos de renovación urbana. UNED Research Journal, 10(1). (pp. 3-12). San José, Costa Rica

16 MIVAH, PRECARIOS DENTRO DE LA GAM 2011-2013, 2014

17 ONU Habitat, <https://unhabitat.org/fr/node/3140>

## c. Les Costaricains et le stigmate de l'urbain

### Culture urbaine



Dans la plupart des mentalités des *josefinos*, la ville n'est pas perçue comme un espace agréable, vecteur de sociabilité ou propice aux loisirs. Il n'y a, par exemple, pas ou peu de terrasses pour boire un verre ou prendre un café. Au contraire, la ville est plutôt vécue comme une **contrainte**, un espace pénible où l'on vient seulement pour travailler ou chercher un emploi. San José est d'ailleurs une ville très **peu touristique**; une fois sortis de l'aéroport, peu de visiteurs s'attardent dans la capitale. Cette vision négative de la ville peut s'expliquer, en partie, par la **congestion du trafic** et les différentes nuisances que cela peut entraîner (pollution atmosphérique, sonore...).

“À San José, quand je suis sortie de l'aéroport, j'ai été assez surprise du décalage entre le Costa Rica que je m'étais imaginé et la réalité de la capitale. San José est vraiment une zone à part dans le pays, assez éloignée d'une destination réputée pour ses parcs nationaux et sa biodiversité. C'était hyper étouffant, très pollué : les murs des bâtiments étaient sales à cause de la pollution, les routes principales congestionnées, il y avait peu d'espaces verts, ça ne donnait pas vraiment envie d'y rester !”

Témoignage de Manon Talon, ancienne du Master ISUR

En outre, les *josefinos* sont très imprégnés de la mentalité nord-américaine où l'idéal de cadre de vie se situe plutôt dans l'acquisition d'une maison individuelle sécurisée avec jardin, loin du tumulte de la ville. Cet idéal, très imprégné de « **l'american way of life** », se traduit aussi dans le mode de se déplacer. En effet, la voiture individuelle est privilégiée pour rejoindre le centre-ville et aller travailler, se traduisant par une congestion importante du trafic en heure de pointe.

D'autre part, cette volonté de la population de s'éloigner du centre urbain pour aller vivre en périphérie est aussi liée à l'augmentation de **l'insécurité dans la ville**. En effet, dans le canton de San José, le taux d'homicides est de 17,8 pour 100 000 habitants [18]. Pour la BID, ce chiffre n'est pas considéré comme alarmant ; mais il reste au-dessus du taux de 10 homicides pour 100 000, considéré comme acceptable selon les standards. En comparaison, Tegucigalpa, la capitale hondurienne, est la ville la plus alarmante avec un taux de 86 homicides pour 100 000 habitants. La **criminalité** est en grande partie due au **trafic de drogue**. En effet, le Costa Rica se situe dans un « corridor », dans le transit de la drogue, entre la Colombie et les Etats-Unis. Le développement du narcotrafic a donc généré un nouveau type de criminalité lié au crime organisé. Pour autant, ce phénomène reste moindre par rapport à ses pays voisins, et est donc moins déstabilisant pour San José, et le pays plus généralement.

Cette perception de l'insécurité est aussi importante à considérer dans une **perspective de genre** puisque la ville n'est pas neutre. En effet, les femmes ont un plus grand sentiment d'insécurité par rapport aux hommes. En 2014, 46,9 % des femmes *josefinas* consultées [19] ont déclaré se sentir très ou « assez » en insécurité, contre 37 % des hommes qui ont exprimé ce sentiment. Cette perception de l'insécurité provient de différents éléments : la couverture médiatique de faits divers, des récits de mauvaises expériences, des espaces mal aménagés, ou encore le manque de confiance dans les institutions régulatrices [20].

Pour autant, depuis 2019, el *Organismo de Investigación Judicial* (OIJ) du Costa Rica a confirmé que le pays avait enregistré 560 homicides en 2019, soit une baisse de 4,4 % par rapport à 2018. Selon les autorités, la diminution des homicides est notamment due à une meilleure présence policière. Mais cette insécurité publique, aussi bien réelle que perçue, a un grand nombre de coûts associés. En effet, elle entraîne un **affaiblissement du tissu social** car plus le niveau de perception de l'insécurité augmente, plus la confiance interpersonnelle se réduit. D'un point de vue économique, les investissements dans les questions de sécurité représentent un manque à gagner. En effet, l'argent utilisé pour engager des gardiens privés ou de police pourrait être utilisé dans la rénovation de bâtiments ou de l'entretien des réseaux par exemple.

## Initiative citoyenne



Néanmoins, pour lutter contre cette perception grandissante de l'insécurité, des collectifs de citoyens se sont organisés. A titre d'exemple, un groupe de jeunes citoyens a initié des promenades nocturnes à travers la ville, sous le slogan « S'approprier l'espace public ». En effet, pour eux, bien que statistiquement la violence ait augmenté, l'image que les gens se font de ce qui se passe la nuit dans leur ville n'a pas grand-chose à voir avec la réalité. Les médias sont en grande partie responsables de cette vision négative que les *josefinos* peuvent avoir de leur propre ville, en stigmatisant notamment les migrants nicaraguayens. L'ambition de ce collectif de citoyens était donc le suivant : si les gens occupent les rues, la délinquance sera plus difficile, les habitants auront moins peur et ils sortiront plus. C'est le cercle vertueux contre le cercle vicieux des rues vides.



“ Nous avons commencé la promenade à la nuit tombée à l'ancien parc de la gare. La promenade ressemblait un peu à une visite guidée. Nous avons déambulé sur une large avenue, la Promenade des Dames, la première rue qui a bénéficié de l'éclairage public. [...] Sur l'esplanade qui est entourée par les différents tribunaux, on joue au football de jour mais on pourrait aussi le faire la nuit. ”

Témoignage d'une participante

Au-delà de mettre fin à la peur de l'espace urbain, l'idée de ce genre d'initiative citoyenne est aussi de rendre attractif la marche au plus grand nombre, un mode de déplacement généralement plus utilisé par les populations précaires ; et de réduire le trafic, en redonnant goût aux gens de marcher de jour comme de nuit. Il est donc nécessaire de faire évoluer les mentalités, tant sur la perception de l'insécurité que sur les choix de modes de déplacements. Il convient aussi de renforcer la dimension genrée des politiques publiques d'aménagement afin que les femmes se réapproprient l'espace public.

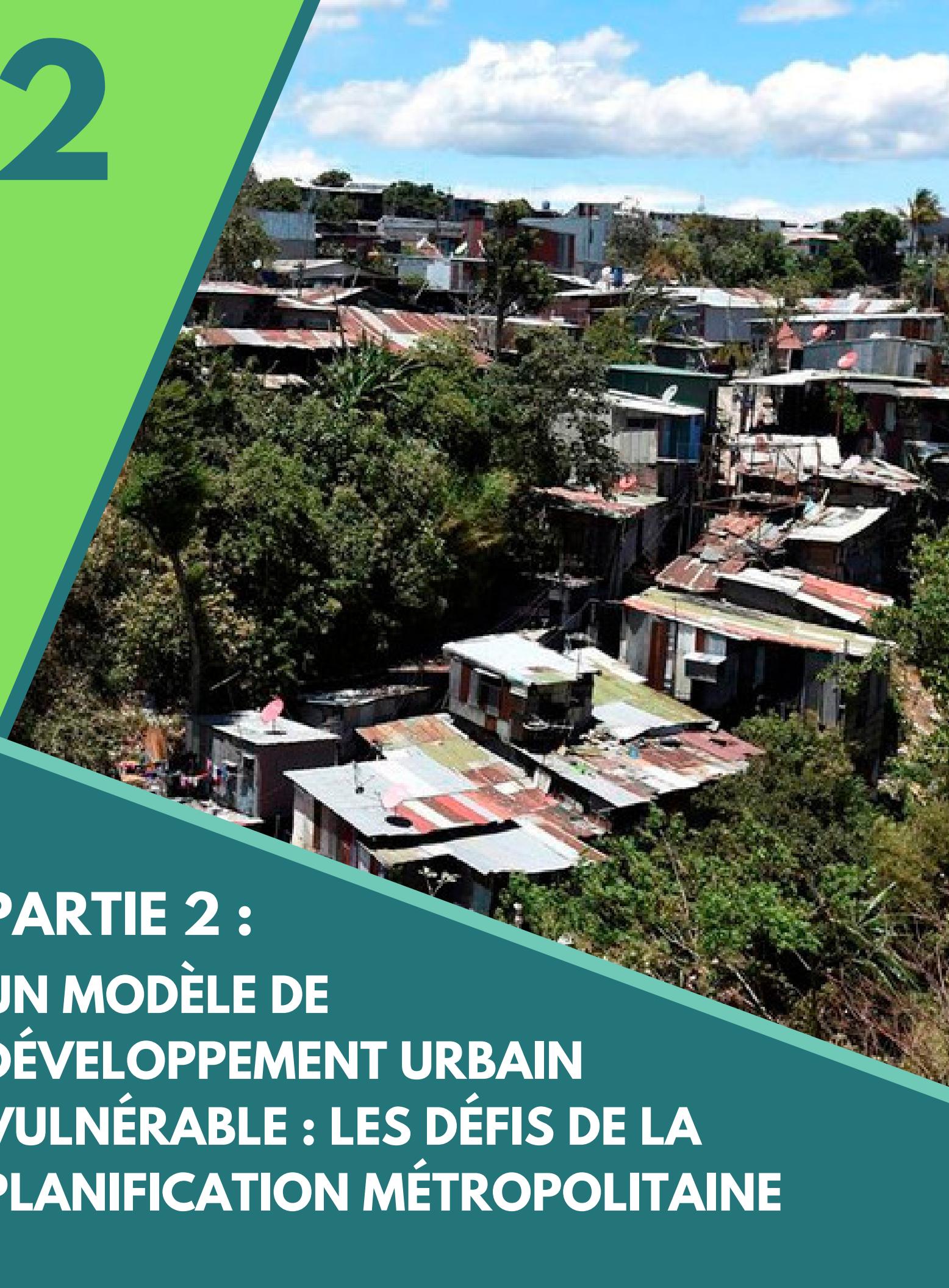


Figure n° 20: Scène de rue, San José  
Source : Daniel Korzeniewski

### En résumé

- La **topographie** a été un atout pour l'agriculture et a permis de développer une économie agro-exportatrice ; mais la culture du café a été un frein à l'urbanisation jusqu'aux années 1950.
- La **modernisation de l'économie** a initié un phénomène massif, spontané et intense d'urbanisation dans la Vallée Centrale avec un patron globalement peu dense, disséminé et horizontal.
- La **perception de l'insécurité**, les différentes nuisances de la ville, et l'influence de l'*american way of life* expliquent une volonté de la population de s'installer en périphérie.
- Aujourd'hui, la **GAM concentre la majeure partie des activités** et plus de la moitié de la population costaricaine ; au sein même de la GAM, les activités économiques sont principalement situées à San José.

# 2



## PARTIE 2 : UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT URBAIN VULNÉRABLE : LES DÉFIS DE LA PLANIFICATION MÉTROPOLITAINE

# A. DES ZONES À RISQUES SOUMISES À UNE FORTE PRESSION DÉMOGRAPHIQUE : LE DÉFI DE LA SOUTENABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

## a. La vulnérabilité face aux risques environnementaux

En raison de sa localisation au cœur de la Vallée centrale, la GAM est exposée à des menaces géologiques et météorologiques, rendant ainsi la région vulnérable.

**La vulnérabilité exprime un degré d'exposition au risque naturel, et évalue dans quelle mesure un système socio-spatial risque d'être affecté par les effets néfastes des phénomènes naturels. [21]**

Durant la saison humide, ce sont d'importantes **pluies torrentielles** qui se déversent dans la Vallée et sur ses versants. L'**imperméabilisation** croissante des montagnes, suite à la pression démographique et l'urbanisation des pentes, entraîne une augmentation de la **vulnérabilité**. L'eau afflue vers la vallée, touchant des zones de fortes densités. Plusieurs centimètres d'eau se déversent rapidement dans les rues, les transformant en rivières. Ces violentes pluies ont alors un impact sur l'organisation de la ville qui doit adapter ses infrastructures, et plus particulièrement la voirie et la collecte des eaux pluviales pour limiter l'impact de ce phénomène sur la population. Par conséquent, la ville a mis en place des caniveaux de 1m par 1m le long des trottoirs en réponse à ces pluies (annexe n°15). Cependant, ce type d'infrastructures n'a été réalisé que dans certaines parties de la GAM, particulièrement le centre de San José. Ainsi, chaque année, ces pluies torrentielles entraînent des **inondations** mais également des **glissements de terrains**. Certains quartiers, dépourvus d'infrastructures adaptées, sont alors plus vulnérables. Des **inégalités face aux risques naturels** sont ainsi perceptibles au sein de la GAM, où une partie de la population semble plus impactée par le manque de moyens mis en œuvre face à ces pluies.

**Figure n°21 : Les catastrophes naturelles enregistrées dans la Vallée centrale entre 1985 et 2013.**

CATASTROPHES NATURELLES DANS LA VALLÉE CENTRALE ENTRE 1985 ET 2013	
INONDATION	3 829
GLISSEMENT DE TERRAIN	2 082
TEMPÈTE	563
SÉISME	143
TOTAL	6 705

Source : La Nación, <https://www.nacion.com/sucesos/desastres/>

Entre 1985 et 2013, la Vallée centrale a enregistré **6 705 catastrophes**, dont 3 829 ont été causées par des inondations et 2 082 ont été produites par des glissements de terrains (figure n°21).

Ce sont principalement les cantons les plus peuplés de la Vallée centrale qui sont également les plus impactés par les catastrophes naturelles, en raison de la **concentration de population** dans les zones à risque. C'est particulièrement le cas des populations les plus défavorisées, souvent contraintes de s'installer dans des zones plus exposées aux risques. Cependant, en s'y installant, elles participent à la **dégradation de l'environnement**, son artificialisation, et par conséquent, à l'intensification des catastrophes naturelles.

Plusieurs exemples sont pertinents pour illustrer ces phénomènes. Premièrement, on peut citer le canton de **Desamparados**, l'un des plus grands de la région et situé au Sud-Ouest de la GAM, dont la vulnérabilité est préoccupante. Il enregistre le **plus grand nombre d'aléas naturels du pays**, mais c'est également l'un des cantons les plus urbanisés et peuplés de la GAM. Ainsi, entre 1970 et 2014, ce sont 835 catastrophes qui ont été signalées, parmi lesquelles les inondations et les glissements de terrain représentent 86% des catastrophes enregistrées [22]. De plus, le nombre de catastrophes a considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies. En effet, entre 1970 et 1997, on dénombrait en moyenne 4,5 événements par an, tandis qu'à partir de 1998 et jusqu'en 2014, on est passé à une moyenne de 42,7 désastres par an dans ce canton. Ces catastrophes grandissantes s'articulent avec la **pression démographique**, l'**urbanisation rapide** et les **disparités** dans la planification de ce territoire. La densité de population de ce canton est en constante augmentation depuis les années 1990 et atteint aujourd'hui plus de 11 000 habitants par km<sup>2</sup>. Par conséquent, les inondations et glissements de terrain, en partie provoqués par l'inefficacité du système d'écoulement des eaux pluviales et le débordement des rivières, touchent de plus en plus de personnes et ne cessent d'accroître la vulnérabilité de Desamparados. (figure n°22).



Figure n°22 : Inondation à Desamparados. Source : amprensa

Situé à 7 km au Sud-Ouest de San José, le **district d'Escazú**, situé dans le canton du même nom, a également connu un énorme glissement de terrain en novembre 2010 qui a marqué la mémoire des habitants. Résultant des pluies torrentielles, ce **glissement de terrain** a provoqué l'effondrement d'une colline sur 27 habitations. C'est la partie haute d'Escazú, essentiellement peuplée de familles modestes, qui a été touchée par la catastrophe en provoquant la mort de 20 personnes.

Cependant, les inondations et glissements de terrain ne sont pas les seuls risques naturels à prendre en compte dans la GAM. Les **séismes** sont également présents et fréquents dans la région. Ainsi, sur 6 705 catastrophes naturelles depuis 1985, 143 ont été causées par des tremblements de terre [23]. Néanmoins, ce risque semble plutôt bien géré en ce qui concerne les constructions formelles. En effet, les **normes sismiques** se doivent d'être respectées pour la délivrance des permis de construire, ce qui permet de limiter la vulnérabilité pour ces constructions (annexe n°15). Toutefois, lorsqu'il s'agit de quartiers informels, et particulièrement de **quartiers précaires**, la vulnérabilité face au risque sismique est bien plus importante. Les constructions étant plus fragiles, elles ne répondent pas aux normes sismiques et sont par conséquent plus vulnérables. Les inégalités face aux risques sont ainsi marquées, touchant particulièrement les populations les plus précaires. L'exemple du **séisme de 2009**, qui a été l'un des plus violents enregistrés au Costa Rica, peut être pertinent pour illustrer ce phénomène. Ce séisme, dont l'épicentre était à 30 km de la capitale, a enregistré une magnitude de 6,2 sur l'échelle de Richter et a causé la mort 42 personnes. La commune de **Cinchona**, située dans la province d'Alajuela, a été la zone la plus touchée par le séisme. Cette ville a en grande partie disparu de la carte : la majorité des terres ayant cédé, cela a provoqué des glissements de terrains qui ont, à leur tour, détruit les maisons et les routes de la ville.

Ces catastrophes ont un **coût considérable** pour le pays d'un point de vu économique, mais également social et environnemental.

## b. Les outils régulateurs de l'usage des sols

Pour limiter la vulnérabilité, préserver l'environnement et ainsi faire face aux risques naturels, la **régulation de l'usage des sols** est nécessaire. Actuellement, les zones urbanisées représentent moins de 50% du territoire de la GAM ; cependant, la croissance de ces zones exerce une pression importante sur l'environnement, compromettant la conservation et la qualité des ressources naturelles, telles que l'eau ou l'air. L'Etat et les municipalités ont alors instauré diverses mesures pour réguler l'usage du sol. Deux éléments ont particulièrement marqué la planification urbaine de la GAM.

Le premier outil est issu de la **loi de planification urbaine**. Celle-ci attribue la compétence de l'aménagement du territoire aux municipalités à l'aide des **plans régulateurs**. Le plan régulateur représente l'instrument de planification locale. Il définit la politique d'aménagement et d'occupation des sols dans un ensemble de plans, cartes et règlements. L'**INVU** a la responsabilité de conseiller les communes dans la formulation des plans régulateurs de leurs territoires respectifs, mais il est également habilité à les préparer. Ces plans représentent les **instruments techniques et juridiques** principaux dont dispose chaque autorité locale pour planifier et contrôler le développement urbain sur son territoire.

Ainsi, cela fait maintenant 52 ans que la loi sur la planification urbaine oblige les gouvernements locaux à élaborer ces plans ; cependant, c'est un instrument qui a été négligé par les autorités locales. Aujourd'hui, seulement 20 cantons, sur les 31 que compte la GAM, ont un plan de régulation [24]. De plus, six d'entre eux sont en cours d'actualisation, et peu disposent de toutes les réglementations requises et d'une étude de faisabilité environnementale approuvée. Ainsi, une part importante des plans régulateurs existants n'ont pas été approuvés et/ou déposés. Par conséquent, beaucoup de municipalités restent sans document pour guider leur développement, malgré l'obligation d'en détenir. Les raisons évoquées face à cette absence sont les **manques de ressources financières et humaines** pour bien les développer, mais également des blocages à certaines étapes d'approbation. En effet, la procédure d'approbation des plans semble plutôt complexe. Celle-ci est composée de quatre étapes, dont une phase d'approbation par le SETENA, en charge des questions environnementales, qui semble bloquer plusieurs plans.

“ **L'échec des communes, dû à l'absence des plans de régulation, empêche d'ordonner les territoires et de contribuer à la conservation de la nature (E. Gutiérrez, ministre de l'Environnement)** ”

Le deuxième élément de régulation est apparu en 1982 lorsque l'**INVU** a donné naissance à la GAM. C'est dans ce cadre que **l'anneau de contention urbaine** a été développé. Depuis sa formulation dans le Plan GAM 1982, cet anneau de contention exerce un impact important sur l'urbanisation du territoire. Il a une superficie de 44 200 hectares, parmi les 196 700 hectares que contient la GAM, et représente ainsi 22% du territoire de la région métropolitaine. (figure n°23 )



Figure n°23 : L'anneau de contention. Source : MIVAH

Il contribue à  **contenir la croissance des zones urbaines**, pour limiter leurs impacts dans les zones rurales et les territoires à plus grande fragilité environnementale. Il s'agit alors de limiter le développement des villages existants situés en dehors de l'anneau, afin de préserver l'activité agricole et la protection des ressources naturelles. En ayant pour objectif principal d'aménager le territoire, cet anneau établit la limite entre les zones où il est permis de construire avec celles pour lesquelles il n'est pas envisageable de le faire, en raison de caractéristiques environnementales et agricoles. Il crée ainsi une **zone de croissance urbaine**, qui s'étend en dehors des limites de la vieille ville, et la distingue des zones agro-productives et des espaces protégés. Cet anneau de contention urbaine s'est montré assez efficace pour éviter des changements radicaux. Cependant, la régulation, relativement faible, n'a pas suffi pour empêcher l'urbanisation au-delà de la limite de l'anneau. Toujours en place actuellement, il subit de nombreuses pressions. Depuis sa création, **trois tentatives** de modification ont été présentées afin de l'élargir. Toutes ont néanmoins été rejetées par la Cour constitutionnelle.

Ces deux outils, le **plan régulateur** et l'**anneau de contention urbaine**, ont été mis en place il y a maintenant plusieurs décennies et continuent de réguler l'usage des sols au sein de la GAM. Ils ne sont cependant pas toujours appliqués, ni respectés, et font face à des **divergences politiques**.

## c. Une rente foncière lucrative repoussant les limites des espaces urbanisés

La GAM fait face à une importante **pression démographique** qui a épuisé une grande partie des espaces disponibles pour le développement urbain. En d'autres termes, l'offre de terrains constructibles au sein de la GAM est aujourd'hui inférieure à la demande, et cela s'articule avec l'**augmentation des prix des terrains**. Ce phénomène devient un enjeu majeur pour la GAM et entraîne une pression sur les autorités locales envers la gestion de l'usage des sols, et particulièrement à l'égard de la **plus-value** qu'elle peut entraîner.

**La plus-value se définit par l'augmentation du prix de l'immobilier suite à l'action d'un tiers. Deux manières de générer de la valeur ajoutée se distinguent : premièrement, un changement de réglementation urbaine, deuxièmement à travers la construction d'infrastructures. [25]**

Au sein de la GAM, le moyen le plus fréquent d'augmenter la valeur d'un terrain est de **requalifier son utilisation**. Un terrain acquis au prix d'une zone rurale, pour un usage agricole, peut voir sa valeur de vente se multiplier du jour au lendemain, à la suite d'une décision administrative qui va permettre son urbanisation. Ainsi, lorsqu'un terrain rural devient constructible, sa valeur augmente et peut parfois prendre jusqu'à **20 fois sa valeur d'origine**. Ces changements d'usages sont les principaux vecteurs de valeur ajoutée au cours des 40 dernières années. Cependant, ces décisions ne sont pas sans impact, puisque cela marque le modèle urbain, lui donnant une **forme étendue et fragmentée**.

La limite de la croissance urbaine, définie par l'anneau de contention, réduit la valeur des terres se trouvant à l'extérieur. Néanmoins, cet anneau ne freine pas le marché immobilier qui génère une spéculation dans les zones rurales périphériques, dans l'attente de leur éventuelle urbanisation. La **valeur foncière croissante** au sein de la GAM entraîne ainsi une **spéculation considérable**, qui exerce à son tour une pression sur les limites de la zone urbaine.

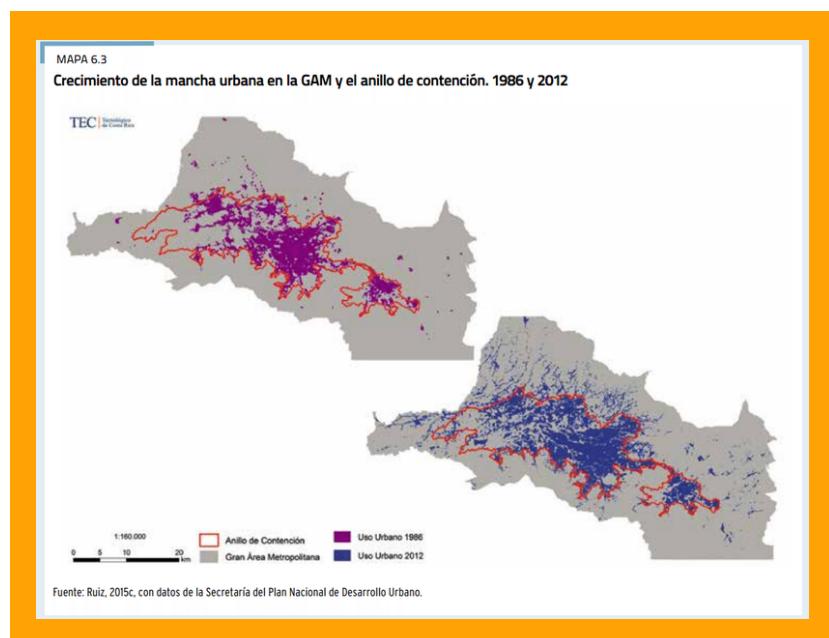


Figure n°24 : Développement de la croissance urbaine au-delà des limites. Source : Estado de la Nación

En effet, l'**expansion urbaine** se développe de plus en plus à l'extérieur de l'anneau de contention, couvrant ainsi des zones qui ne sont pas supposées être urbanisables. Cette expansion, issue de la **pression démographique** et du **prix du foncier**, met en péril l'activité agricole et la protection des ressources naturelles de la région.

La carte ci-contre (figure n°24) illustre qu'en 1986, seulement 1% de la zone urbaine était concentrée en dehors de l'anneau de confinement urbain. Cependant, en 2012, cette proportion est passée à 27%. Ce **caractère expansif de la GAM** est facilité par la réglementation en vigueur et particulièrement par la rareté des plans de régulation.

La carte suivante révèle le **prix du foncier par m<sup>2</sup>** dans les districts de la GAM en 2012. La valeur des terres est très élevée dans les districts les plus proches du centre de San José, mais ces prix sont également relativement importants en dehors de l'anneau de contention, et particulièrement dans les districts périphériques. L'élévation des prix en périphérie résulte de la pression qui est faite sur ces zones et de la spéculation (figure n°25).

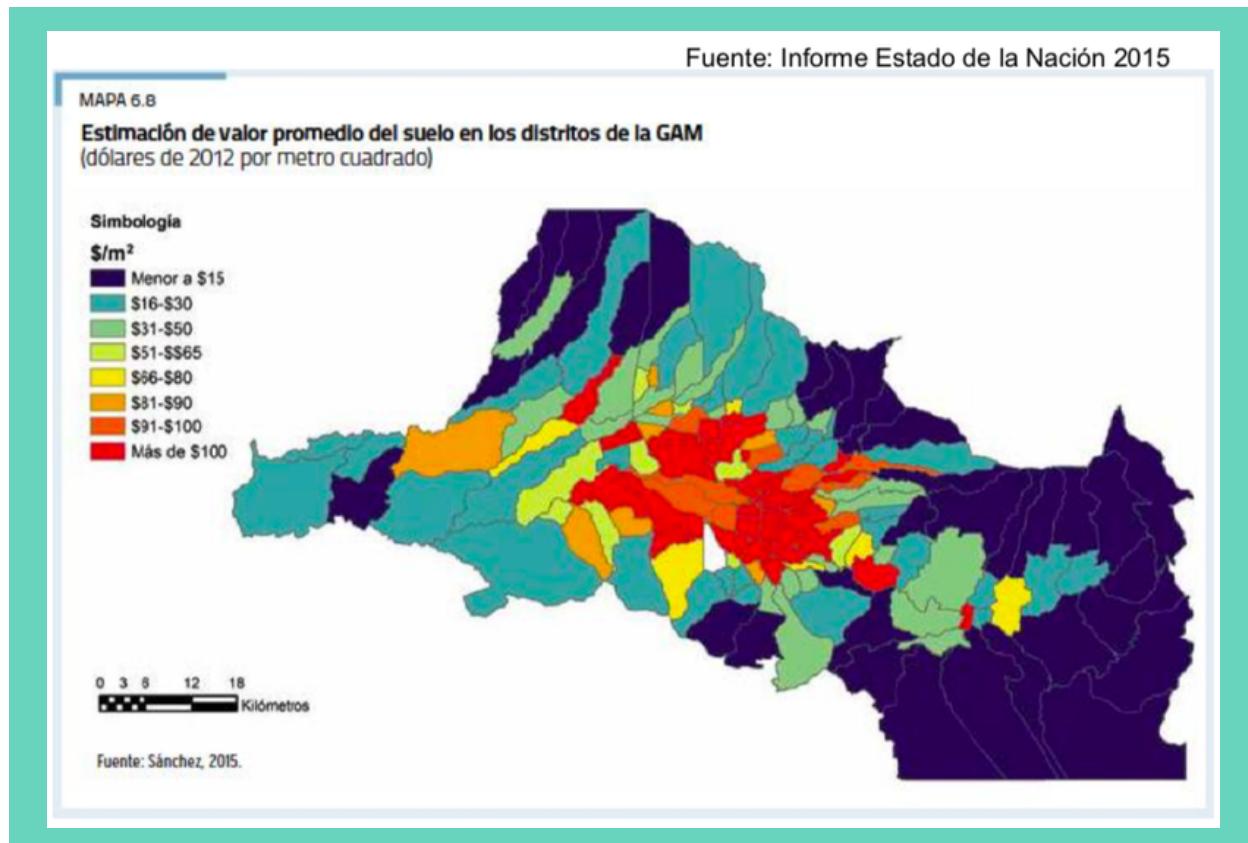


Figure n°25 : Valeur moyenne du foncier dans les districts de la GAM (2012). Source : Estado de la Nación 2015

Un lien étroit entre l'urbanisation et l'**activité agricole** est particulièrement notable. En effet, lorsque le revenu agricole généré par les diverses cultures est supérieur au prix de la terre, cela freine l'urbanisation ; les terres restant ainsi à usage agricole. Cependant, dans le cas inverse, les propriétaires sont incités à vendre leurs terres pour son urbanisation, participant ainsi à l'expansion urbaine.

Le changement de réglementation n'est pas le seul facteur générateur de plus-value. La **construction d'infrastructures** peut impacter la valeur d'un terrain en améliorant son accessibilité, ses services ou son environnement. De ce fait, la construction d'une autoroute ou d'un métro peut engendrer une plus-value importante sur les terrains à proximité. Les temps de trajets étant déterminants pour définir la valeur foncière, avoir une bonne connectivité participe à l'**élévation des prix**.

Au sein de la GAM, l'essentiel de la croissance urbaine est directement liée aux **grands axes routiers** et ne répond, par conséquent, à aucun plan préétabli. Cependant, cette expansion entraîne un coût très élevé pour la région qui doit procéder à l'**extension des services urbains**, remédier à la congestion routière mais aussi à la ségrégation résidentielle et l'urbanisation de zones fragiles.

L'élévation constante des prix du foncier dans la GAM, accompagnée de la spéculation, entraîne les ménages les plus modestes à s'installer dans des **zones périphériques**, dépourvues de services essentiels et souvent vulnérables face à l'importance des risques naturels.

# B) LA CROISSANCE URBAINE RAPIDE SOURCE DE FRAGMENTATION SOCIO-SPATIALE

## a. Processus de détérioration, d'exclusion et de gentrification dans la GAM

CANTON DISTRICTS	1950	1963	1973	1984	2000	2011	
SAN JOSÉ	111 820	168 939	215 441	241 464	309 672	288 054	- 7%
DISTRICT EL CARMEN	8 891	9 221	8 442	5 942	3 360	2 702	- 68%
DISTRICT MERCED	18 920	22 064	19 938	15 363	13 565	12 257	- 38%
DISTRICT HOSPITAL	33 858	38 361	34 689	27 097	24 175	19 270	- 44%
DISTRICT CATEDRAL	25 240	35 516	28 590	21 574	15 341	12 936	- 55%

Le processus d'urbanisation et les pratiques d'usage des sols, détaillés précédemment, ont produit des mécanismes socio-économiques divers selon les échelles de la GAM.

Tout d'abord, il faut souligner la détérioration sociale, économique et physique du centre urbain de San José, qui se traduit notamment par un dépeuplement continu (figure n°26).

Figure n° 26 : Variation de la population du canton de San José selon les recensements de 1950 à 2011. Elaboration propre. Source : INEC

Le dernier recensement de 2011 indique que le canton de San José a subi une **perte de 7% d'habitants depuis 2000**, tandis que la population des cantons périphériques a augmenté de plus de 15%. Le canton ne concentre plus que 54% des logements urbains de la GAM ; c'était 75% en 1984. Le **solde migratoire net** pour le canton en 2011 est de -14,4%. Ce sont notamment les districts Merced, Hospital, Catedral et Carmen qui souffrent depuis plusieurs décennies du **dépeuplement**, alors même que la couverture de services et d'infrastructures est satisfaisante. Le développement du commerce et du secteur tertiaire ont entraîné l'expulsion des populations de ces quartiers. Cette conversion fonctionnelle s'accompagne d'une **détérioration de l'état des logements** (figure n°27), avec près de 10% des logements dans un mauvais état selon le MIVAH.



Figure n° 27 : Etat des logements dans les 4 districts centraux de San José. Source : MIVAH, Observatorio Urbano de la Municipalidad de San José, INEC

Plus de 40% de l'espace de ces districts sont consacrés aux **activités de commerce**, moins de 15% pour le résidentiel, et moins de 10% pour les espaces verts et récréatifs selon le MIVAH. Cette forte proportion des activités commerciales et tertiaires répond à la demande des flux importants de population qui transitent à San José pour des motifs professionnels. Ces flux proviennent aussi des déplacements inter-cantons. San José représente le territoire accueillant le plus grand nombre de travailleurs résidant dans un autre canton.

Ce cloisonnement entre espaces productifs et espaces résidentiels a conduit à la production d'une aire métropolitaine ségrégée constituée de **villes-dortoirs** dépendantes d'un centre urbain détérioré. En effet, en plus de la détérioration physique des espaces urbains, on observe également une **perte de compétitivité**, bien que le canton concentre entreprises, services, travailleurs et activités. Parmi les facteurs principaux de ce phénomène, on peut citer l'insécurité, une sensation d'"invasion" de l'espace public par les vendeurs ambulants, la congestion du trafic, l'inefficacité du transport public et la pollution sonore et atmosphérique. Additionnées au **manque d'espaces verts et de loisirs**, cette situation entraînent une détérioration qui est aussi d'ordre social. Ainsi, l'abandon progressif de la ville traditionnelle et du centre urbain comme espace résidentiel laisse l'impression, à la nuit tombée, d'une ville abandonnée alors réappropriée par une population marginalisée.

Dès 2004, le MIVAH, en coordination avec le MIDEPLAN, lance un **Plan de Régénération et de Repeuplement Urbain** de San José afin de mettre fin à la dégradation du centre urbain, à travers une politique de repeuplement et de réhabilitation de quartiers précaires. Cependant, ce plan n'a pas bien pris en compte les enjeux sociaux de la ségrégation à l'œuvre. La stratégie principale qui consistait à attirer les investissements privés n'a pas produit les conditions pour une rénovation urbaine des zones les plus affectées. Au contraire, ce sont plutôt les quartiers de classe moyenne voire aisée du péricentre (Escalante, Los Yoses et Dent) qui ont connu un **processus de verticalisation** et de redéploiement. En effet, les promoteurs immobiliers se sont tournés vers cette stratégie car elle est plus attractive et simple à mettre en place que la négociation avec un grand nombre de propriétaires du centre.

Ce phénomène de verticalisation et de redéploiement constitue l'un des **processus de gentrification** à l'œuvre, mais il n'est ni le seul, ni la forme majoritaire. Les travaux de Wendy Molina [26] sont les plus avancés pour comprendre ces processus et leurs particularités au regard du reste du continent. Comme partout en Amérique Latine, la gestion urbaine s'est vu privatisée à partir du **tournant néolibéral** de la décennie 1980. Ces conditions de dérégulation ont été le terreau pour la gentrification et la **ségrégation résidentielle**. Mais contrairement à d'autres métropoles latinoaméricaines, il n'est pas possible d'observer au Costa Rica une gestion urbaine de type "entrepreneurial". Dans ces autres métropoles, la gentrification des zones centrales s'expliquent par des dynamiques de rénovation, de réhabilitation, de plans de repeuplement, orientés par des schémas purement financiers.

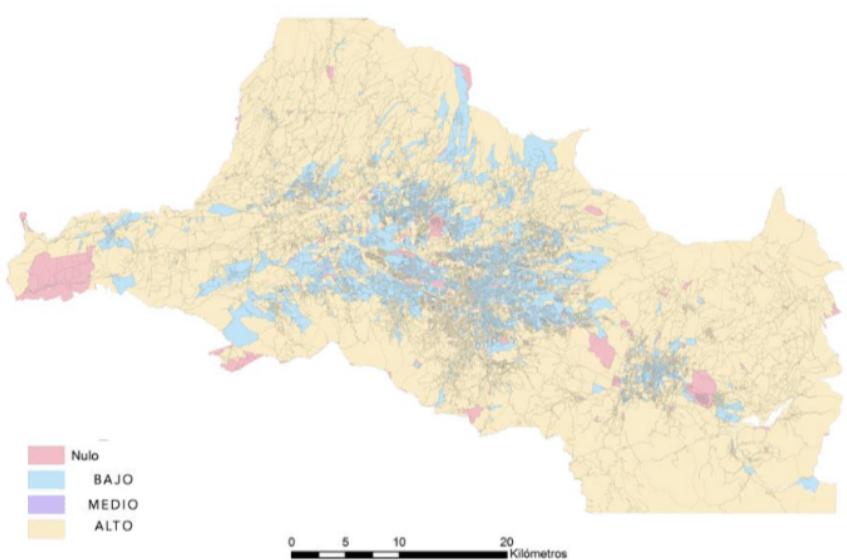
La particularité de la GAM réside donc dans le **caractère rural** de sa gentrification : la migration s'effectue du centre vers les périphéries rurales en transition, notamment au Nord-Ouest, sur les terrains anciennement destinés à la production de café.

**“Le modèle de gouvernance urbaine néolibérale du Costa Rica à partir des années 1980 (...) a marqué la tendance d'une croissance dérégulée de la ville, la rendant expansive, fragmentée et marquée par une détérioration et un abandon du centre (W. Molina)**

Molina propose une carte (figure n°28) indiquant les zones propices à la gentrification basée sur l'agrégation de deux indicateurs : **l'écart de rente foncière** [27] et **l'expulsion potentielle** [28], qui mettent en lumière les processus de capture, d'accumulation et de dépossession du foncier.

Les zones les plus propices à la gentrification correspondent aux **sols ruraux à bas coût**, convertis en zones résidentielles aisées. Deux formes sont à remarquer : la conversion en sol urbain avec la construction de **condominios cerrados** (résidences privées sécurisées), ou le maintien du sol rural par le développement d'habitations individuelles de grande taille.

Dans les deux cas, ce modèle d'urbanisation horizontale répond à une forte aspiration à la **sécurité** et à la **distinction sociale**. La croissance urbaine se déploie ainsi de manière fragmentée et ségrégative.



**Figure n°28 : Carte de propension à la gentrification dans la GAM. Source : Molina, W. (2020)**

26 Molina, W. (2020). Gentrificación en Costa Rica: un estudio exploratorio a partir del indicador de brecha de renta. Revista de Urbanismo, 42, (pp. 32-51). San José : Universidad de Costa Rica.

27 Différentiel entre la rente future potentielle et la rente actuelle capitalisée

28 Se réfère aux populations qui ne pourraient pas rester où elles se trouvent du fait de l'augmentation de la valeur des prix du logement dans cette zone.

On s'aperçoit, grâce aux annexes n°10 et n°11, que les nouvelles constructions dans la GAM concernent en majorité la fonction résidentielle et qu'elles se situent autour de l'aire métropolitaine de San José, en périphérie. En résumé, la gentrification dans la GAM se traduit par des **processus de verticalisation de l'habitat** dans les périphéries proches du centre et à travers la forme du **condominio** dans les périphéries rurales. Elle ne se fait donc pas par la rénovation urbaine, la réhabilitation du patrimoine ou les projets touristiques comme c'est le cas dans d'autres métropoles latinoaméricaines.

## b. L'enjeu des quartiers précaires et du marché informel du logement

Au Costa Rica, vivre dans un état précaire signifie résider dans un lieu qui ne nous appartient pas, sans même l'accord du propriétaire réel du terrain.

Le concept d'habitat informel, quant à lui, semble bien plus complexe à définir.

L'INEC les caractérise par "des habitations qui ont été formées à la suite d'accaparements de terres", organisées ou non, qui, pour certaines, peuvent voir leurs conditions s'améliorer avec le temps, avec des infrastructures et l'accès aux services. Ces habitats peuvent, ou non, avoir des logements de type bidonville" [29].

A l'échelle nationale, selon les données du recensement de 2011, 295 444 personnes résident dans des **quartiers informels**, ce qui représente environ 6% de la population totale du pays. Parmi ces habitants, 61,8% logent au sein de la GAM, tandis que 38,2% se trouvent en dehors de cette zone. Par conséquent, la GAM concentre une part considérable d'habitants vivant dans des établissements informels. Cela s'articule avec les prix des logements qui ne cessent de croître au sein de la région .

La difficulté d'accéder au marché immobilier formel, dû à un statut socio-économique précaire ou d'immigré ; l'incapacité de payer les services associés au logement formel (eau, assainissement, télécommunications, électricité, en plus des taxes) et la nécessité d'avoir un réseau de soutien (famille ou amis), sont les principales raisons évoquées qui poussent les personnes à habiter des établissements informels au Costa Rica.

Au niveau national, sur la totalité des logements informels, 56,3% sont occupés par leurs propriétaires, 18% sont loués, 18,2% sont des logements précaires (occupés par des personnes qui ne sont pas propriétaires du terrain) et 7,5% représentent d'autres types de logement [30]. La majorité des logements informels sont donc occupés par leurs propriétaires. Cependant, une part conséquente de ces logements est également louée, ce qui prouve qu'il y a un marché autour de ces habitats informels. Nous pouvons alors supposer qu'un tel marché s'adresse particulièrement à la **population immigrée**, pour laquelle l'accès au marché formel est compliqué. En effet, selon un rapport du MIVAH de 2018, 12,9% des habitants vivant dans les établissements informels au sein de la GAM sont d'origine étrangère, contre 4,3% en dehors de la GAM.

L'exemple de **La Carpio**, quartier informel le plus important du pays, illustre l'inégal accès au logement et l'exposition différenciée aux risques au sein de la GAM. Il s'est étendu entre les rivières Virilla et Torres, à proximité de l'aéroport de San José. (Annexe n°9). Ce quartier révèle le système du **marché immobilier clandestin**, qui s'est développé relativement rapidement depuis la crise des années 1980, que ce soit pour la vente ou la location.



Ce marché 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 des maisons. Il s'agit d'une imitation "d'acte de vente" qui témoigne de l'achat d'un terrain. Malgré le caractère "informel" du quartier, il est important pour les habitants d'avoir une forme de **légalisation locale** par ces papiers, permettant ainsi de légitimer l'appropriation d'un terrain. Ces "actes de vente", prenant la forme de titres de propriété non reconnus par l'État, peuvent également être utilisés par les résidents pour faire valoir leur droit sur leur logement, dans le cas d'une régularisation du terrain. Cela s'est déjà produit dans d'autres quartiers au Costa Rica. Ainsi, la commercialisation des abris ou des maisons construites en dur se poursuit tant que les habitants ne sont pas expulsés [31].



Figure n°29 : Etablissements informels à La Carpio. Source : Chicas en La Carpio

**La Carpio** a vu le jour dans les années 1990 lorsque le gouvernement n'a pas su répondre à la demande de logement (figure n°29). La crise économique a creusé les inégalités au Costa Rica et cela a provoqué une invasion de terrains publics. Le **caractère informel** de ce quartier entraîne des complications et de nombreuses négociations avec les autorités locales pour l'accès aux services essentiels. Le manque de titres formels de propriété exclut par conséquent la population de ce type de services, tels que l'eau, l'assainissement et l'électricité. Cependant, ce n'est pas seulement le caractère informel qui impacte les habitants de La Carpio puisque la **forte présence d'immigrés** est aussi une des spécificités de ce quartier. Selon le recensement de 2011, près de la moitié des habitants de La Carpio sont d'origine étrangère, dont 98,58 % d'origine Nicaraguayenne [32]. Il existe alors une **forte stigmatisation** envers la population qui se retrouve à attendre bien plus longtemps pour l'installation des services de base, par rapport à d'autres quartiers informels.

Au sein même de ce quartier, on constate différentes situations socio-économiques parmi les habitants. En effet, au début des années 1990, les premiers arrivants se sont installés au centre du terrain, laissant à l'écart les zones moins propices à la construction. Cependant, face à l'affluence de nouveaux habitants, des zones à proximité des bords des rivières ou sur des pentes, se sont peuplées. Les logements, étant régulièrement en mauvais état, y sont moins chers mais aussi plus exposés aux risques. Des **inégalités** sont alors constatées au sein même de La Carpio entre les habitants dits "d'en haut" situés sur les pentes, les habitants à proximité des rivières, et ceux au centre du plateau. La répartition géographique au sein du quartier révèle des inégalités sociales et fait naître **une population précaire parmi les précaires**.

31 Sofia Guevara Víquez, « Risques et ressources des marges : les réappropriations de l'action publique à La Carpio (Costa Rica) », *Les Cahiers d'Outre-Mer*

32 Sofia Guevara Víquez, « Risques et ressources des marges : les réappropriations de l'action publique à La Carpio (Costa Rica) », *Les Cahiers d'Outre-Mer*

## c. Les réponses institutionnelles aux problèmes du logement

Depuis la création de l'INVU, l'investissement public dans le logement est important au Costa Rica. Mais alors même que l'accès à un habitat digne est consacré dans la Constitution, le déficit de logement atteint 21% en 1985. L'Etat tente de répondre à cette situation l'année suivante à travers la **loi du Système Financier National pour le Logement** (SFNV). Cette loi institutionnalise un modèle public-privé de production du logement social, par la création de la **Banque Hypothécaire de Logement** (BANVHI).

### **Zoom sur la BANVHI**



La BANVHI ne prête pas directement les ressources aux bénéficiaires, mais elle les met à disposition à travers des entités autorisées, telles que des institutions financières publiques ou privées, des fondations ou des organismes publics spécialisés. La BANVHI dispose de deux fonds : le Fond National pour le Logement (FONAVI), qui fournit des ressources permanentes pour le financement de programmes de logements ; et le Fond d'Aide pour le Logement (FOSUVI) dont les moyens sont directement attribués aux familles. Ainsi, le système régit par la BANVHI comprend des allocations, l'accès à des crédits hypothécaires et la construction de logements par des entreprises privées.

Dans le pays, 1 250 000 habitants ont bénéficié de l'aide de l'Etat à travers la BANVHI, c'est à dire presque 30% de la population costaricienne. La forte tradition d'investissement dans le logement fait du Costa Rica le pays d'Amérique Latine ayant le **plus faible déficit de logement** d'après la BID, en 2012. Cette construction de logement social ne concerne pas la GAM au premier plan, puisque c'est un des territoires abritant la plus faible part de population en dessous du seuil de pauvreté. En effet, moins de la moitié du logement social construit depuis 2000 l'a été dans la GAM.

Cependant, il faut noter que la politique de la BANVHI a contribué au **développement de projets de logements sociaux** dans les périphéries, dans la continuité du modèle dérégulé de croissance expansive de basse densité. En effet, les formes d'**habitats unifamiliaux de basse densité** restent majoritaires parmi les projets de logements sociaux. Ainsi, le SFNV a entraîné en partie le déplacement des familles pauvres vers les périphéries éloignées des services et des emplois, reproduisant ainsi le schéma que le logement social veut surpasser. Le système actuel n'a pas réussi à impulser des projets favorisant la mixité sociale et fonctionnelle comme par exemple, l'usage mixte commerces-logements.

La trop grande importance du **secteur privé** est en partie responsable de ce phénomène : la localisation, le nombre et les plans des logements ne sont pas ou peu régulés par les pouvoirs publics. La forme de logement social produite répond alors davantage aux arbitrages économiques des promoteurs qu'aux besoins réels des populations.

Enfin, les conditions d'accès au logement social empêchent les populations les plus précaires (notamment les personnes de nationalité étrangère) et dépendantes du secteur informel d'y prétendre.



## C) LES BLOCAGES INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES COMME FREINS STRUCTURELS À LA PLANIFICATION

### a. Multiplicité d'acteurs, manque de coordination et primauté des intérêts privés

#### La forte présence de l'échelon national

Le premier blocage auquel la planification se heurte réside dans les **interférences entre échelon national et échelon municipal**, les deux seuls niveaux de gouvernance. Malgré l'affirmation dans la Constitution de 1949 d'une décentralisation forte, le Costa Rica reste un **pays très centralisé**, résultat des affrontements entre municipalités au XIX<sup>e</sup> siècle qui ont nécessité la réaffirmation d'un Etat unitaire. Les compétences assignées aux municipalités sont de fait, peu nombreuses et pour la plupart secondaires. Ainsi, elles sont uniquement chargées de la collecte et du traitement des déchets solides, du maintien en état et du nettoyage des voiries et des parcs du territoire municipal. Enfin, elle gère la planification de l'usage des sols, exceptées les zones protégées nationales. Les municipalités ont donc un **pouvoir limité** assorti d'un **très faible budget**, et donc un rayon d'action restreint. San José, en tant que capitale, est encore davantage dépourvue de certaines prérogatives : par exemple, le Conseil National de la Voirie (CONAVI), a autorité sur les artères principales de la ville.

Par ailleurs, certaines lois nationales empiètent sur des réglementations municipales, à l'image de la **loi des zones franches** de 1990 qui n'a pas pris en compte le zonage industriel de 1982 de San José. De manière générale, le Gouvernement met de côté les municipalités dans la planification de la GAM dès qu'il le peut.

En plus de cette faible décentralisation, il faut aussi noter un **manque de coordination** entre les différentes institutions gouvernementales en charge de toutes les autres compétences, telles que l'eau et l'assainissement, l'énergie et les télécommunications, le transport, les zones protégées, ou les politiques environnementales.

#### Désaccords politiques

Au-delà des interférences en termes de compétences, des **désaccords politiques** nuisent à la coordination entre acteurs municipaux et gouvernementaux dans le cadre de la planification de la GAM. Par exemple, il existe une forte rivalité entre **Johnny Araya Monge** du *Partido de Liberación Nacional* (centre-droit), à la tête de San José depuis 1991 (excepté de 2013 à 2016), et le parti leader au niveau national, le *Partido de Acción Ciudadana* (centre-gauche), incarné par l'ex-président **Luis Guillermo Solís Rivera**, qui avait battu Araya à la présidentielle de 2014, et son successeur Carlos Alvarado Quesada, président depuis 2018. Cette opposition s'illustre par le développement de projets parallèles et en compétition entre la municipalité de San José et les instances gouvernementales, à l'image du dédoublement d'initiatives du projet de train interurbain pour la GAM ces dernières années [33].

Les désaccords politiques entravent aussi évidemment une dynamique inter-municipale pourtant nécessaire à la planification métropolitaine.

#### Conflits d'intérêts

Ainsi, des **conflits d'intérêts** sont fréquents, comme le note Tomas Martinez Baldares, chercheur architecte urbaniste, en 2012 : "la lutte entre intérêts individuels et collectifs a donné lieu à des conflits d'intérêts entre ceux qui investissent et promeuvent des projets constructifs dans la ville et ceux qui gouvernent, régulent et évaluent" [34].

Ces **conflits** sont **politiques** mais aussi **économiques** : dans le secteur du transport par exemple, les intérêts des multiples entreprises privées de bus entravent une rationalisation des lignes et des opérateurs. Celle-ci serait essentielle pour une bonne dynamique de planification métropolitaine de la mobilité.

Il faut toutefois noter que la situation costaricienne, en termes de transparence des processus de planification, est bien meilleure, comparée au reste de l'Amérique Centrale, grâce aux multiples **institutions de contrôle** et à l'existence d'une **presse critique**.

33 Un projet porté par la municipalité de San José en partenariat avec SYSTRA, et un projet parallèle porté par l'INCOFER (Instituto Costarricense de Ferrocarriles).

34 Martinez Baldares, T. (2012). Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: avances y desafíos. Cuadernos de arquitectura y urbanismo. Instituto Tecnológico de Costa Rica.

## Les faiblesses de l'échelon municipal

Alors que la **planification de l'usage des sols** est une des seules compétences détenues par les municipalités, un des freins identifiés, dans la littérature et à travers les entretiens, repose sur la **faiblesse des plans régulateurs municipaux**. Les plans régulateurs existants sont généralement datés ou mal construits : mesures trop restrictives ou trop laxistes ; réglementations inadaptées aux risques (altitudes excessives, intensification du sol) ou à l'inverse, restrictions injustifiées dans des zones propices à la densification. Ainsi, en 2015, sur les 20 municipalités qui possédaient un plan régulateur, seulement 8 étaient complets.

De manière globale, la municipalité se concentre sur la gestion au jour le jour, avec une **sous-considération du service de planification** (peu de moyens humains, financiers et d'expertise). Ce dernier est consulté généralement pour des sujets ponctuels plutôt que de long-terme.

Par ailleurs, on observe une inadéquation entre l'échelle locale prépondérante de décision, les municipalités, et le besoin croissant d'une gestion à l'échelle métropolitaine. En effet, la GAM est une structure composée de **municipalités interdépendantes** en termes d'activités économiques, agricoles et industrielles, mais aussi de flux de population, de déplacements quotidiens, de gestion des services et des risques. Il serait donc cohérent d'institutionnaliser une **gestion à grande échelle**. De plus, la GAM a l'avantage de compter un nombre raisonnables d'habitants et de municipalités constituantes, en comparaison avec d'autres capitales latinoaméricaines qui font face au défi métropolitain.

Pour répondre à cette nécessité, plusieurs tentatives de **structuration d'une autorité métropolitaine** ont émergées au niveau de l'Etat, à travers les plans successifs de la GAM. Toutefois, aucune n'a jamais abouti, à l'instar de la *Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana* (CODEGAM), créée en 1997 et aujourd'hui dissoute.

Il existe cependant une **dynamique inter-municipale** intéressante impulsée par le plan GAM 1982, à travers des fédérations de municipalités [35] pour les quatre aires urbaines majeures, c'est-à-dire les quatre *cabaceras* ("préfectures") des provinces de la GAM : **Alajuela, Cartago, Heredia et San José**. Ces fédérations qui regroupent plusieurs municipalités de la province se réunissent pour coordonner les politiques urbaines de leurs membres. Elles se dotent alors de **plans stratégiques inter-municipaux**. Ces fédérations restent tout de même limitées entre les municipalités qui cherchent à faire valoir leurs intérêts et celles qui sont réticentes à débloquer des fonds. De plus, les associations de maires et de municipalités au niveau national (Unión Nacional de los Gobiernos Locales / Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias) refusent de voir passer ces fédérations au premier plan. De même, le gouvernement ne les a jamais prises au sérieux, puisqu'il ne les associe pas à la construction des plans de la GAM.

## b. Une difficile mise en place des documents planificateurs métropolitains

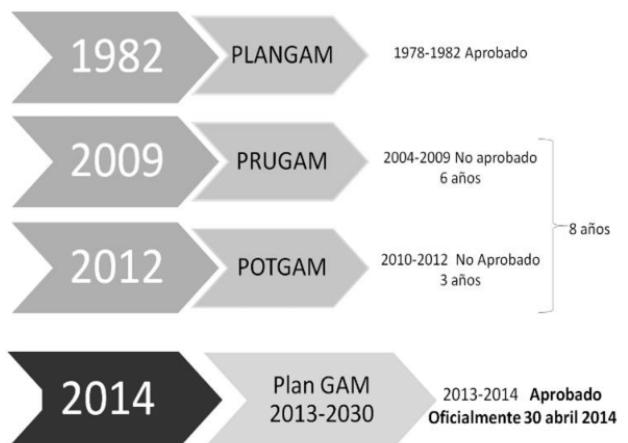
### Une dynamique ancienne



La **dynamique planificatrice urbaine** est relativement ancienne au Costa Rica, comparé à l'avènement du fait urbain d'ampleur, en témoigne la première étude urbaine sur la capitale, *A Planning Program for the Capital of Costa Rica*, par Anatole Solow en 1948. Cette analyse de la structure urbaine montre la naissance d'une aire métropolitaine et recommande la mise en place de documents de planification d'usage des sols, de récolte de données sur la croissance urbaine et d'institutionnalisation de la gestion urbaine. Le rapport propose même l'inscription dans la Constitution de la nécessité de la planification urbaine pour la santé, la sécurité et le bien-être des populations. Le gouvernement et la municipalité de San José établissent alors en 1949 le **premier Plan Conceptuel de l'Aire Métropolitaine de San José**. Dans les années 1970, apparaît la nécessité d'élargir le territoire analysé, menant ainsi à l'avènement du premier plan GAM, approuvé en 1982, qui concerne l'aire métropolitaine de San José et Cartago, Heredia et Alajuela. Cette dynamique planificatrice n'a jamais cessé, comme le prouve la **production foisonnante de plans**. Néanmoins, ce phénomène pâtit d'un manque de connexion entre documents produits et d'une évaluation de leur faisabilité, notamment financière.

La planification à l'échelle métropolitaine revient à l'agenda de manière cyclique, comme une sorte de "serpent de mer", en témoignent les émulations successives autour du plan GAM 1982, puis le PRUGAM 2008, le POTGAM 2011, et dernièrement le plan GAM 2013-2030 (figure n°30). Vladimir Klotchkov, ancien directeur de la planification urbaine à la municipalité de San José (annexe n°17), apporte un regard critique sur les plans successifs de la GAM : le plan GAM 1982 n'avait pas grand chose d'un plan régional intégrateur et coordinateur des différentes politiques institutionnelles de la GAM, et n'était en fait, qu'un **plan régulateur de l'usage des sols**, puisque les plans régulateurs municipaux n'existaient pas encore. Sa construction a mis en lumière le manque de ressources, d'expérience et d'intérêt pour le sujet de la part des municipalités. Selon V. Klotchkov, "*les trois efforts de plans GAM sont tombés dans le même piège méthodologique : leur objectif n'était pas de faire un plan régional nouveau, mais plutôt d'actualiser le plan GAM 1982*". C'est ainsi que les trois plans successifs se sont concentrés sur la régulation de l'usage des sols, devenant plan régulateur du territoire de la GAM, alors même qu'en parallèle les municipalités s'en dotaient progressivement. Ils ne se sont pas assez penchés sur l'intégration interinstitutionnelle et sur les thèmes régionaux. L'opportunité d'utiliser les plans GAM comme un espace de coordination entre les différentes institutions gouvernementales n'a pas assez été saisie. En conséquence, il n'y a pas eu de proposition d'une vision stratégique pour l'espace régional.

Il est intéressant de revenir sur l'**échec du PRUGAM 2008-2030**, qui illustre le peu d'évolution depuis 1982 : pas de modèle institutionnel et légal pour le développement urbain, pas de modèle de gestion, de suivi et de monitoring des objectifs du plan et une faible prise en compte de la rentabilité des projets en amont. De plus, le PRUGAM mené par l'INVU fait face à des **oppositions des municipalités**, et sa révision en 2011 (POTGAM) ne connaissant pas plus de succès, le gouvernement se voit forcé d'y mettre fin. Il charge alors le MIVAH de faire une nouvelle proposition : ainsi naît le **Plan GAM 2013-2030**, approuvé en avril 2014. Ce plan, dernier en vigueur, a le mérite de développer une **planification stratégique** : vision territoriale articulant enjeux physiques, sociaux, environnementaux, économiques et à toutes les échelles.



*Figure n°30 : Historique des plans successifs. Source : Montoya, C. Martínez T., Ugalde, C & Vargas, S.. (2017). Monitoring project for the GAM Plan in Cartago.*

La question d'**entité métropolitaine** pour la gestion des objectifs du plan est remise à l'agenda, à travers la préconisation de la création de l'**EDEGAM** (*Entidad de Gestión GAM*) : il s'agit en théorie d'un espace de coordination entre acteurs locaux (conseil métropolitain de la GAM composé des municipalités) et organismes gouvernementaux (MIVAH, INVU, MIDEPLAN). Mais en pratique, selon Klotchkov, cette initiative présente l'écueil majeur de vouloir former une sorte de "**mairie de la GAM**", inadapté à un territoire comportant la moitié de la population du pays, et aux réalités géographiques et socio-économiques distinctes.

Les **défaillances** mises en lumière dans cette partie concordent avec la conclusion concédée par les pouvoirs publics eux-mêmes : "*Aujourd'hui, il est possible d'affirmer que les faiblesses dans ce domaine compromettent également la durabilité sociale et économique et, en général, le développement humain du Costa Rica*"[36]. Selon Tomas Martinez Baldares, au-delà de l'inefficacité des instruments de planification urbaine, il ne faut pas négliger la faiblesse de la législation et des outils de réglementation urbano-territoriale, le laisser-aller politique, et l'opportunisme des intérêts particuliers face à ce manque de contrôle.

“

*L'amélioration de la qualité de vie doit nécessairement passer par "le développement de nouveaux outils technico-juridiques pour une bonne structuration du tissu urbain" (T. Martinez)*

”

## c. Les projets urbains à l'épreuve de la faiblesse des budgets et le manque d'outils de financement innovants

La question des financements revient comme un **frein à la mise en place des projets** de développement urbain, que ce soit au niveau du canton de San José ou de l'aire métropolitaine en général.

### Forces économiques

Il convient d'abord de noter que l'économie costaricaine présente de manière générale de nombreuses forces : la bonne santé économique du pays permet des **capacités d'emprunt importantes**, même si le pays est fragilisé par la crise du COVID-19 et de récentes catastrophes naturelles. La **présence ancienne des bailleurs de fond**, notamment la Banque Interaméricaine de Développement (BID), la Banque Mondiale et la Banque Centre-américaine d'Intégration Économique (BCIE), en plus de la construction d'une relation avec la Chine, permet de capter des financements importants. Néanmoins, ces derniers se concentrent très largement au niveau national, sur les questions de grandes infrastructures, de développement rural ou sur les plans nationaux de développement économique.

Les projets urbains au niveau de la GAM ne bénéficient que très rarement des financements des bailleurs : on note surtout la présence de la BID sur les questions de mobilités urbaines à l'échelle de San José et de la GAM, et pour des programmes de régénération du centre-urbain de San José.

### Faiblesses fiscales

Le Costa Rica est connu pour sa **faible fiscalité** ; et même l'évasion fiscale. Cette réalité se conjugue à la présence d'un **fort secteur public** qui capte une grande partie des budgets, au niveau national comme municipal. La majeure partie des Costaricains reconnaissent l'importance des impôts ; mais plus de la moitié critiquent la gestion des ressources fiscales par l'Etat, notamment sur l'inefficacité du secteur public [37].

De plus, 31,8% des actifs du pays appartiennent à l'**informalité**, soit car ils possèdent un emploi dans le secteur informel, soit car leur emploi est informel dans l'économie formelle. Il a été estimé que cette proportion entraîne une perte chaque année de l'équivalent de 0,15% du PIB de 2018 en recettes fiscales non perçues par l'Etat [38].

La **faiblesse du recouvrement fiscal** est aussi un obstacle au niveau municipal : la loi sur la **taxe foncière** en 1999 fait état de l'autonomie des municipalités quant au recouvrement cette taxe et à l'utilisation des recettes issues de celle-ci. C'est normalement un levier important pour financer les projets urbains, d'autant plus qu'une croissance urbaine forte permet son augmentation significative. Le faible taux de cette taxe au Costa Rica (taxe annuelle d'environ 0,25% de la valeur du bien) ne permet néanmoins pas d'en faire une source importante de financement. En outre, la municipalité n'a pas beaucoup d'outils coercitifs face au non-paiement des impôts locaux par le contribuable.

En parallèle, le plan GAM fait état d'un **problème de sous-valorisation des taxes** à cause du **manque d'actualisation et d'optimisation du cadastre**. De même, les municipalités n'exploitent pas le potentiel de recettes de la **plus-value** apportée par les investissements publics qui font augmenter la valeur d'un bien pour son propriétaire, alors même qu'un outil existe dans la loi de planification urbaine de 1968. Cet instrument, appelé **captura de valorización**, permet de distribuer une partie des coûts d'un projet d'investissement public entre les propriétaires bénéficiaires si celui-ci fait augmenter la valeur des sols. En plus de 30 ans d'existence, il n'a jamais été utilisé, alors qu'il pourrait être mis en œuvre pour financer les besoins pressants d'infrastructures évoqués dans le Plan GAM.

Outre le problème fiscal, il faut noter les **déséconomies** liées aux réparations après les catastrophes ou aux **externalités négatives** comme la congestion (pertes estimées à 1,4% du PIB), ou la pollution de l'air (1% du PIB) (annexe n°12) [39].

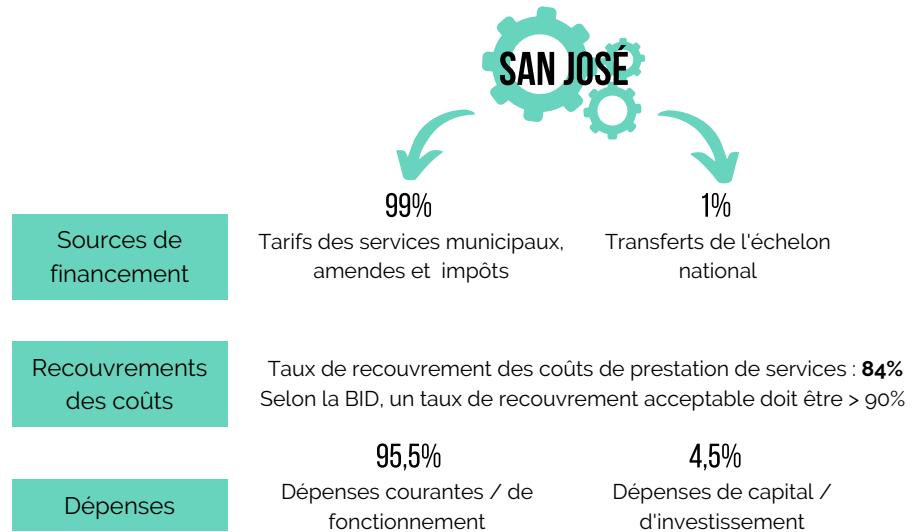
<sup>37</sup> Sura-FONSECA R. (2018). Estado y asuntos fiscales en Costa Rica : percepciones de la población costarricense, Ciencias Económicas 36(1), (pp.121-136)

<sup>38</sup> Brenes Moya K., y Mora Escalante M. (2019). Informalidad en la Economía Costarricense y su Impacto en los Ingresos Fiscales. Ministerio de Hacienda.

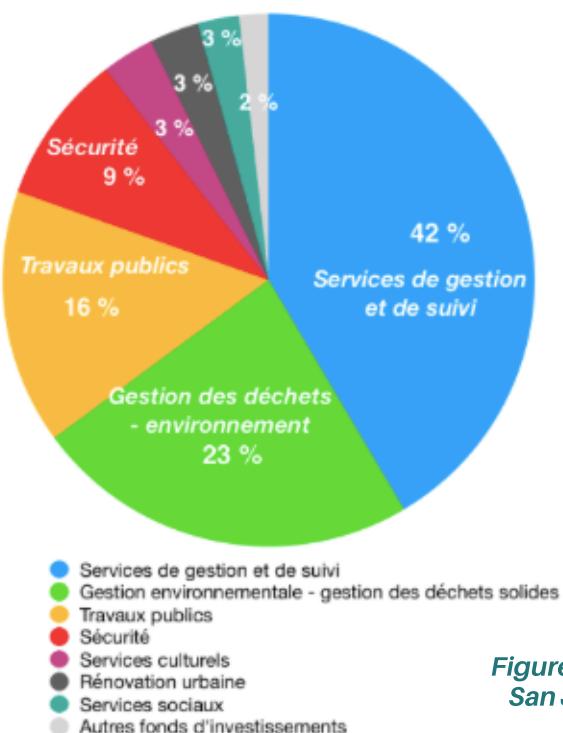
<sup>39</sup> Otoya Chavarría M. (2009). Estimación económica de las principales deseconomías presentes en el Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica, Centro Internacional de Política Económica para el desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional (CINPE-UNA). Heredia, Costa Rica

Outre la **source fiscale**, les municipalités se financent par la perception des paiements pour les **services municipaux** (par exemple les tarifs issus du service de gestion des déchets solides), les **amendes**, les **transferts** de l'échelon national et des crédits.

De manière globale, les municipalités sont freinées par des **budgets réduits**. A ce propos, Vladimir Klotchkov insiste sur l'inégalité entre financements étatiques et municipaux : l'Etat concentre 98% des ressources publiques. De plus, l'attraction de fonds privés est rendue difficile par les problèmes de gouvernance.



**Figure n°31 : Schéma de fonctionnement financier de la municipalité de San José.**  
Elaboration propre. Source : *Evaluación de calidad de vida, San José ¿Cómo Vamos?, CLACDS/INCAE, 2018*



**Figure n°32 : Répartition du budget 2020 de la municipalité de San José selon les postes de dépenses.** Elaboration propre.  
Source : Budget 2020 Municipalité de San José

### En résumé

- **Pressions et vulnérabilités** : risques naturels, urbanisation extensive, lien entre zones à risques et quartiers précaires
- **Processus ségrégatif** : détérioration du centre, verticalisation et redéploiement dans les périphéries proches, gentrification des zones péri-rurales sous le mode du *condominio* ou du pavillon individuel
- Manque de coopération inter-institutionnelle, d'intégration régionale et faiblesse financière

En termes de volume, on peut prendre l'exemple de **San José** (figures n°31 et 32), municipalité aux capacités financières les plus importantes. Son budget, pour 2020, s'élève à 76 839 290 000 colons costariciens (100 millions d'euros). [40]

On remarque la **forte part du budget assignée à la gestion de la collectivité** en elle-même. Le deuxième poste de dépense est logiquement consacré à la **gestion des déchets** puisque c'est le seul service urbain entièrement géré par la municipalité. Viennent ensuite les **travaux publics**, incluant la voirie, et la **sécurité**.

# 3



## PARTIE 3 : TRANSFORMER LES LOGIQUES URBAINES, VERS UNE MÉTROPOLE RÉSILIENTE



# A. CONSOLIDER L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA GAM

## a. Affirmer une entité administrative à l'échelle métropolitaine

Comme détaillé en amont, les défis de la GAM relèvent en partie d'une gouvernance qui n'est pas adaptée au caractère régional de ce territoire. Concrètement, la mise à l'écart des autorités locales entraîne des décisions déconnectées des réalités territoriales. Ce phénomène s'explique par un état costaricien encore très centralisé. Pour permettre une planification plus efficace et voir émerger une entité administrative à l'échelle de la GAM, trois objectifs apparaissent fondamentaux et complémentaires : renforcer les compétences des municipalités, améliorer la coopération inter-municipale et coordonner la totalité des acteurs de la gouvernance [41].

### Renforcer la compétence des municipalités

Le niveau de décentralisation du pays étant relativement limité – le Costa Rica et le Panama sont les deux pays les plus centralisés d'Amérique Centrale - les municipalités n'ont qu'une faible capacité institutionnelle et financière, ne permettant pas une implication réelle dans le processus de planification. Pourtant la gestion efficace des villes, et de la GAM en général, dépend de la présence de municipalités fortes. Elles seraient la clé pour déployer des villes habitables, agréables et résilientes, en somme des villes en faveur de leurs résidents. Face à cette situation, les plans de la GAM préconisent un renforcement des gouvernements locaux et du processus de décentralisation. Les transferts de compétences doivent alors se faire graduellement afin qu'il y ait une distinction claire des rôles de chacun, sans chevauchement des responsabilités.

### Améliorer la coopération inter-municipale

Accroître le pouvoir des municipalités est nécessaire mais n'est pas suffisant pour développer une gouvernance efficiente de la GAM. La mise en place de coopérations efficaces entre les municipalités permettrait de conférer un rôle véritablement actif aux gouvernements locaux et de traiter l'ensemble des enjeux du territoire. De plus, les municipalités partagent certains enjeux, par exemple il est possible que la pollution de l'eau ou de l'air dans une ville ait aussi des répercussions sur la santé des habitants d'une autre ville. Ces problèmes communs confirment la nécessité de développer une véritable coopération entre les municipalités à l'échelle métropolitaine. La somme des ressources financières, humaines et techniques des municipalités rendrait alors la gestion des enjeux plus efficace et moins coûteuse. Des mécanismes inter-municipaux, « *Convenios* » ou « *Mancomunidades* », existent déjà au Costa Rica mais doivent, cependant, être renforcés pour offrir des services adéquats. Le Costa Rica a développé, en partie, l'inter-municipalité par la création de la *Unión Nacional de Gobiernos Locales* et les fédérations des municipalités de chaque province. Ces initiatives sont encourageantes mais n'ont en réalité aucune obligation légale, et ne permettent donc pas d'imposer de réelles décisions (annexe n°16).

### L'exemple du COAMSS

Le meilleur exemple de coordination inter-municipale en Amérique Centrale, relevé par la Banque Mondiale, est celui du Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS). Cette entité autonome, créée en 1987 pour faire face aux conséquences d'un tremblement de terre, a adopté une stratégie de coordination entre les gouvernements locaux, seule solution pour reconstruire la zone. Depuis, l'entité s'est développée mais reste un organe collégial qui formule des programmes territoriaux. Cette institution métropolitaine ne repose pas uniquement sur les municipalités, mais met en relation une grande partie des acteurs de la gouvernance du territoire. Par exemple en 2015, dans le cadre du COAMSS, le projet d'une entité chargée de la collaboration avec le gouvernement central voit le jour, incitant ainsi une meilleure coordination entre le local et le national.



Le lien entre le niveau local et national est fondamental pour permettre une planification réelle, au Nicaragua; cela a été mis en place à travers des rencontres hebdomadaires entre le gouvernement central et les maires. Une telle coordination doit s'étendre à l'ensemble des acteurs de la gouvernance, comme c'est le cas à San Salvador. Nombreux sont les plans urbains qui ont préconisé la création d'une entité métropolitaine afin de renforcer la coopération et le rôle des municipalités, et créer une véritable gouvernance partagée. L'idée n'est pas de créer « un bureau des maires » mais bien de développer un lieu unique alliant les différents acteurs déjà existants. Le plan GAM 2013-2030 [42], notamment, a présenté de manière détaillée le projet d'une Entité de Gestion de la GAM (EDEGAM), un espace de partage permanent entre les acteurs locaux, nationaux, privés et publics du développement urbain. Le gouvernement central, les municipalités, les fédérations, les promoteurs privés, les universités sont autant d'acteurs ayant leur place au sein de l'entité.

- Le succès de cette institution est conditionné par la nécessité d'un processus de décentralisation avec une meilleure **coordination central-local**, coordination qui est rendue possible par la nature des acteurs impliqués. Comme le préconise Vladimir Klotchkov, l'entité doit mettre en oeuvre un véritable schéma régional intégré en termes d'infrastructures et de politiques institutionnelles, et non pas se contenter de régir un plan d'usage des sols de la GAM (annexe n°17).
- De la même manière **l'association du secteur privé et public** apparaît essentielle à une planification rapide et efficace. Cette démarche de collaboration public-privé est recommandée par les plans, et est plébiscitée par le Brésil, le Mexique et la Colombie, notamment, où ses vertus ont été prouvées. A Medellín par exemple, l'EDU (Empresa de Desarrollo Urbano) a connu un gros succès. La société a pour objectif le développement urbain à diverses échelles et repose sur une coalition entre le secteur public et le secteur privé; juridiquement, elle est une entreprise d'État industrielle et commerciale. Une telle alliance est bénéfique notamment pour la gestion des transports publics et la régénération du centre ville [43]. De plus, établir une entité publique-privée pour la gestion de la GAM permettrait de ne faire dépendre la planification urbaine ni des temporalités électorales ni des intérêts purement privés, créant un équilibre entre les intérêts divers.
- Le rôle de l'entité ne doit pas être uniquement lié à la construction de la planification, elle a aussi un devoir de contrôle et de suivi des décisions prises en son sein.

**Par exemple**, la bonne application du mécanisme des plans régulateurs pourrait être vérifiée par l'entité elle-même, après avoir redéfinis des attentes claires

- Enfin, il est important de communiquer aux habitants de la zone les informations concernant l'entité afin qu'ils puissent facilement la saisir et comprendre ses responsabilités. De plus, l'un des objectifs des plans urbains est d'instaurer une participation citoyenne au sein de l'entité.

**Par exemple**, dans la même veine que le site web ouvert aux suggestions des citoyens dans le cadre du plan PRUGAM [44], il pourrait être intéressant de développer un site lié à l'entité pour informer et écouter la population.

42 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2013). Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana 2013-2030. San José, Costa Rica.

43 CFIA (Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica). (2019). Proyecto Pensar en Costa Rica 2025. San José, Costa Rica

44 Martínez Baldares, T. (2012). Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: avances y desafíos. Cuadernos de arquitectura y urbanismo. Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Transposer le modèle de l'entité urbaine de San Salvador sur le cas de la GAM interroge, la différence de taille étant importante. Le COAMSS ne comporte que 14 municipalités, l'entité de la GAM regrouperait, quant à elle, 31 municipalités. La construction d'une telle institution peut se heurter à la taille gigantesque de l'aire métropolitaine et à sa multiplicité d'acteurs, et ainsi participer au mille-feuilles institutionnel déjà existant. Les municipalités partagent certaines problématiques mais sont aussi et surtout porteuses de défis particuliers. Il reste donc fondamental de renforcer les gouvernements locaux. Un programme d'amélioration continue des municipalités paraît alors pertinent pour se rapprocher encore un peu plus des spécificités de chaque territoire. Pour assumer leur nouveau rôle actif, les municipalités doivent bénéficier de meilleures compétences, et notamment financières.

## b. Développer un modèle de financement à la hauteur des ambitions affichées



“Pour mettre en oeuvre des projets urbains ambitieux, la GAM doit préalablement renouveler son modèle de financement..”

	<b>Revaloriser les contributions en provenance des municipalités formant la GAM</b>
	<b>Augmenter les apports financiers nationaux pour le développement urbain de la GAM</b>
	<b>Réduire les dépenses de fonctionnement administratif et rediriger les ressources budgétaires vers les investissements urbains.</b>

- Il est primordial d'augmenter les ressources budgétaires de la GAM. Cela passe d'abord par une revalorisation des transferts nationaux dans une perspective décentralisatrice. Parallèlement une revalorisation des contributions municipales doit renforcer la capacité budgétaire de la GAM dans le but d'optimiser l'investissement de projets d'envergure métropolitaine. Les ressources fiscales doivent également être massivement dirigées vers le développement urbain et l'attribution de ressources budgétaires doit prendre en compte la performance du projet. Ces recommandations apparaissent dans le plan GAM 2030, dans le volet compétitivité. [45]

	<b>Créer un titre de placement sur les infrastructures urbaines pour attirer de nouveaux capitaux et optimiser les taxes sur la propriété</b>
	<b>Faciliter les partenariats publics-privés pour diversifier les sources de financement et favoriser la compétitivité</b>



- La création de nouveaux titres de placements sur les infrastructures urbaines génère des mécanismes d'épargne incitatifs afin de capter l'épargne sur les fonds de retraite.



Pour la qualité de ses infrastructures, le Costa Rica se classe 78ème sur 140 pays en 2018 [46]



95,5% des dépenses totales de la municipalité correspondent aux dépenses courantes pour le fonctionnement de l'administration. Seules 4,5% des dépenses sont dirigées vers l'investissement dans les projets urbains [47]



Constituer une banque de développement métropolitaine capable de centraliser les nouvelles ressources financières



Développer les acquisitions foncières stratégiques par l'intermédiaire d'entreprises municipales de droit privé

- **Les financements sur la performance, l'exemple indonésien :**

Le gouvernement national attribue un budget plus élevé aux municipalités qui entreprennent des projets dont l'impact socio-environnemental se révèle positif. Cette stratégie incite alors les autorités locales à présenter des projets en faveur d'un développement urbain soutenable pour maintenir leur budget. Mais cela risque également de favoriser le greenwashing, de mettre en compétition les différents centres urbains et ne doit pas remplacer la revalorisation globale du budget total alloué à la GAM [47].

- **L'affectation d'impôts vers des objectifs spécifiques : l'exemple du FONAFIO**

Le Plan national de développement urbain pour la GAM 2030 préconise la création d'un impôt spécifiquement dirigé vers la réalisation de projets d'investissements dans le développement urbain. Cet impôt pourrait n'être que provisoire dans le but d'impulser une meilleure gestion financière des projets urbains ainsi qu'une perception fiscale plus rigoureuse et ciblée. Il pourrait s'agir d'une part établie de la taxe foncière. Dès 1991, le Costa Rica est parvenu à concevoir des mécanismes financiers et institutionnels précurseurs pour optimiser la préservation de ses ressources forestières, lesquels pourraient être retracés au travers des politiques urbaines. Le pays a ainsi défini juridiquement un marché national de services environnementaux comprenant la biodiversité, le climat, l'eau ou les loisirs. Ce faisant, des mécanismes de paiement complexes rétribuant des milliers de propriétaires fonciers ont pu être élaborés, financés par une écotaxe sur le pétrole exclusivement réinjectée vers le FONAFIFO [48].



46 Forum mondial de l'économie, 2018

47 Banco de desarrollo Interamericano (2015), Plan des acción : San José de la acción local a la sostenibilidad metropolitana

48 Maria A., Acerro J.-L. (2018). Estudio de la urbanización en centroamérica. Oportunidades de una centroamérica urbana. Central America Urbanization Review. Groupe Banque Mondiale. Washington, Etats-Unis, p 95

49 Arias, G. et Castro, R. 1997. Costa Rica hacia la sostenibilidad de los recursos naturales. San José, Costa Rica. (ronéo)

## B. FAVORISER UN MODÈLE URBAIN SOUTENABLE : DE LA VILLE

### MACROCÉPHALE À LA MÉTROPOLE POLYCENTRIQUE

#### a. Régénérer le centre-ville de San José

La basse densité est l'une des menaces les plus importantes pour la durabilité urbaine, entraînant des problématiques de congestion et d'étalement urbain. La ville compacte - dense et multifonctionnelle - pourrait être un modèle pertinent à appliquer à San José, et est suggérée par l'ensemble des plans de la GAM et la Banque Mondiale notamment.

Ainsi, dans les années 2000, une commission de régénération et de repeuplement est créée dans le cadre du décret exécutif du MIVAH du même nom. Entre 2004 et 2015, 78 projets sont formulés pour améliorer le centre de San José, mais n'aboutissent pas à un plan intégral [50]. À l'heure actuelle le plan 4D-2050, initié par la BID en 2016 et concernant, notamment, 4 districts du canton de San José (Merced, Hospital, Catedral et Carmen) est le plus prometteur. La BID présente une carte qui situe ces districts dans San José, dans l'aire métropolitaine de San José (ASMJ) et dans la GAM (figure n°33). Ce plan cherche à créer une dynamique globale et à coordonner les niveaux local, régional et national. Il est intéressant de lier ses objectifs avec ceux des autres plans GAM, pour comprendre les stratégies de repeuplement et de valorisation de l'espace public.

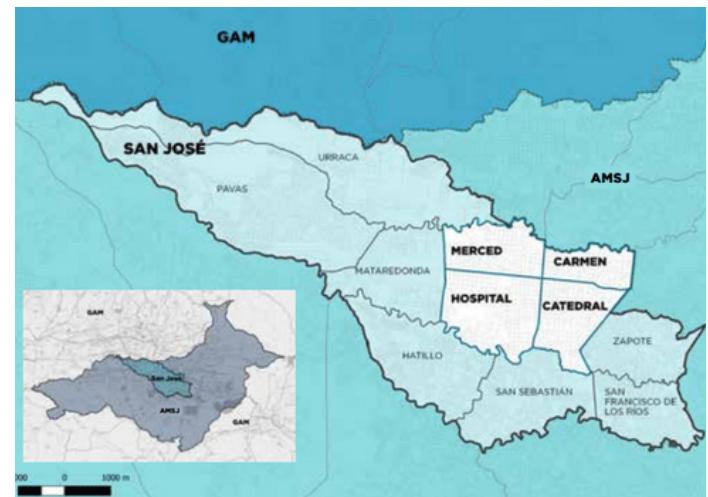


Figure n°33 : Carte de localisation des 4 districts centraux dans le canton de San José, dans l'ASMJ et dans la GAM. Source : Plan 4D-2050 de la BID

#### Repeupler



Pour attirer la population à San José il paraît assez évident de jouer sur l'offre et la demande de logements. La sous utilisation du sol urbain étant un problème majeur il pourrait être pertinent d'augmenter la hauteur du bâti pour accroître l'offre de logements et ainsi diminuer les prix. La baisse des prix du logement est une solution pour repeupler, mais si elle est isolée, elle ne peut pas être efficace.



Figure n°34 : Simulation urbaine d'un bâti varié au centre de San José. Source : Plan 4D-2050 de la BID

En effet l'absence de culture urbaine et la préférence pour les maisons individuelles ne permettent pas d'envisager uniquement des constructions verticales, la densification résidentielle doit être mixte. Créer une multiplicité d'options d'habitat sans privilégier ni les logements unifamiliaux indépendants ni un bâti exclusivement vertical favoriserait le repeuplement du centre sans pour autant renier définitivement la culture costaricienne. La BID a créé une simulation urbaine pour montrer ce que donnerait visuellement le centre de San José en intégrant une grande variété de bâtiments. (figure n°34)

Cette structuration de la ville serait également bénéfique à la mixité sociale et à la multifonctionnalité. L'idéal serait de créer une diversité de logements à proximité des zones de travail et des services, situés originellement à San José.

L'idée n'est pas de détruire puis de reconstruire mais plutôt de réhabiliter des bâtiments déjà existants

**Par exemple,** le plan 4D-2050 propose une stratégie de réhabilitation de parkings à étage unique qui pourraient être réhabilités et développés pour introduire d'autres usages, liés au logement notamment.

Il est également possible de mettre en place des **stratégies incitatives** favorables au repeuplement du centre urbain. Une coordination des niveaux locaux et nationaux doit être mise en place, afin de jouer sur les subventions et les programmes nationaux.

- Ainsi le projet Pensar en Costa Rica 2025 préconise de créer un projet de relance urbaine initié par le gouvernement en tant que gestionnaire immobilier (via l'INVU). Ce projet aurait pour objectif de pousser les travailleurs de San José à résider dans le centre plutôt qu'en périphérie. Et pour ce faire, développer dans les zones urbaines centrales des bâtiments de haute densité réservés aux fonctionnaires et salariés du centre [51].
- La Banque Mondiale, quant à elle, présente le cas de Mexico et la mise en place d'un programme national de subventions au logement sur critère de localisation, afin de densifier des espaces déjà urbanisés. Concrètement, pour contrôler l'expansion urbaine, le gouvernement mexicain a augmenté les subventions des personnes construisant leur logement en centre ville [52].

Modifier l'offre de logement et jouer sur les subventions est une bonne stratégie pour repeupler le centre, mais la ville compacte reste un idéal à atteindre qui nécessite de nombreuses ressources financières et du temps. Améliorer des bâtiments coûte plus cher qu'en construire des nouveaux plus éloignés du centre. C'est notamment pour ces raisons que les politiques mises en place à Mexico n'ont pas abouti, le temps d'attente a été long et les prix n'étaient finalement pas abordables pour les revenus les plus bas. De plus, le manque de coordination entre le pouvoir central et les gouvernements locaux a aussi porté préjudice, ce qui confirme la nécessité de développer une gouvernance partagée. Enfin pour maintenir et attirer la population il semble indispensable de rendre la ville plus agréable.

### Valoriser les espaces publics



L'absence de culture urbaine et l'image de la ville de passage que porte San José ne permettent pas de concevoir une vie agréable en ville. De plus, les espaces publics sont quasiment inexistant : inverser la tendance permettrait de créer un véritable espace de vie en ville. Exploiter ces espaces afin d'améliorer les mobilités non motorisées permettrait une certaine décongestion tout en limitant les émissions de gaz à effet de serre. Des projets de location de vélos sont étudiés par la municipalité et des pistes cyclables sont déjà mises en place. Jusqu'à présent, cette ville n'a pas été pensée pour les piétons; ainsi, offrir des mobilités sûres, accessibles et attractives aux habitants est une priorité. C'est pour cette raison que le plan 4D-2050 suggère d'augmenter et d'améliorer massivement les trottoirs pour l'horizon 2035. La BID a donc aussi créé, pour ce cas, une simulation urbaine d'un espace public valorisé au profit des piétons et des cyclistes (figure n°35)



Outre les projets liés à une mobilité urbaine adaptée, les espaces publics peuvent aussi être exploités pour aménager des zones de loisirs et de sport et créer peu à peu une culture urbaine propice au repeuplement. L'introduction d'éléments paysagers et d'éclairages publics permettrait de rendre l'expérience d'autant plus agréable et sécurisée, notamment pour les femmes demandeuses d'un espace public urbain inclusif et sécuritaire.

51 CFIA (Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica). (2019). Proyecto Pensar en Costa Rica 2025. San José, Costa Rica

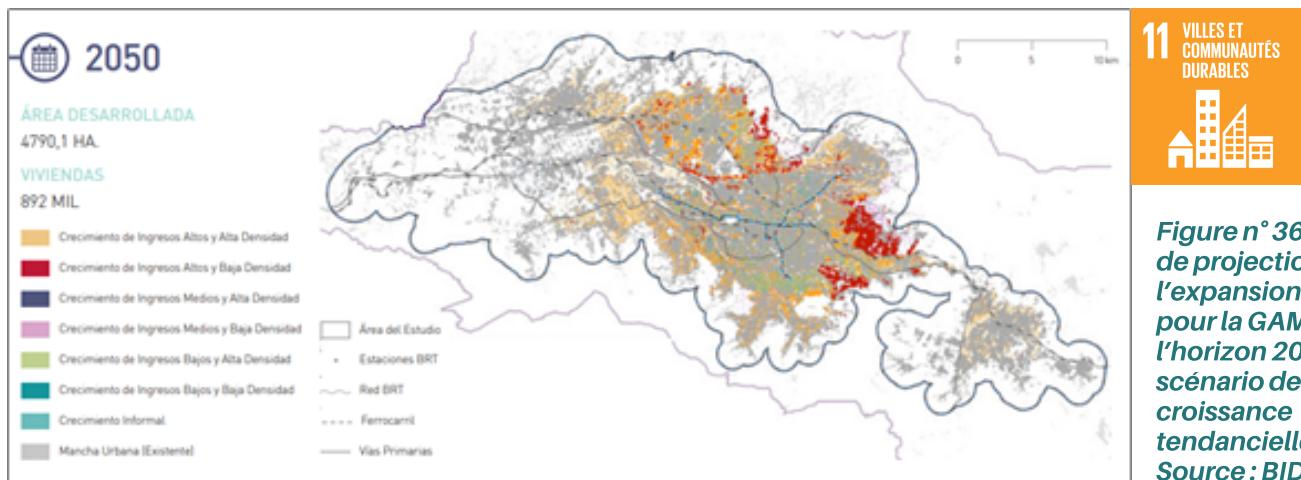
52 Maria A., Acero J-L. (2018). Estudio de la urbanización en centroamérica. Oportunidades de una centroamérica urbana. Central America Urbanization Review. Groupe Banque Mondiale. Washington, Etats-Unis

Les espaces verts sont aussi à multiplier afin de lutter contre le potentiel phénomène d'ilot de chaleur au centre ville. La création de forêts urbaines, par exemple, pourrait limiter le processus de captation de la chaleur par le bâti. Ces espaces verts, la récupération et la protection du paysage pourraient aussi jouer un rôle sur le tourisme et l'attractivité de la ville. Le projet développé par le plan 4D-2050 concernant un éventuel parc dans le district de Merced servirait notamment d'emplacement pour accueillir un festival à l'envergure internationale. Cependant, cette régénération du centre ville n'est possible que si les habitants sont sensibilisés à l'usage des espaces publics comme lieu de vie, ces derniers doivent être maintenus et améliorés en permanence.

Pour le Plan 4D-2050, l'objectif final est de transformer la ville de San José en un modèle pour les 30 autres municipalités de la GAM. Cette idée de faire suivre à l'ensemble des villes de la GAM un standard précis peut menacer les spécificités de chaque territoire et ainsi faire perdre à cette région sa diversité spatiale. Cette logique semble, toutefois, être adoptée par la majorité des plans GAM. Selon le projet Pensar en Costa Rica 2025, la compacité urbaine doit être intégrée à la planification municipale mais aussi nationale et ainsi s'étendre à une majorité de centres urbains. Cela permettrait de désengorger la capitale et de développer de nouveaux pôles économiques.



## b. Edifier de nouveaux pôles urbains



**Figure n° 36:** Carte de projection de l'expansion urbaine pour la GAM à l'horizon 2050, scénario de croissance tendancielle. Source : BID, 2015

Cette production cartographique de la BID (figure n°36) opère une projection de l'étalement urbain à l'horizon 2050 selon les orientations prises par les schémas de planification actuels. Il se dégage une tendance à l'expansion urbaine périphérique importante avec le développement de logements majoritairement individuels, et seulement quelques immeubles résidentiels dans les zones centrales. La zone Ouest au niveau de Alajuela augmente très vite, de même que les périphéries des cantons de Cartago et Heredia. Cette urbanisation en zone périphérique nécessitera de nouvelles infrastructures routières pour connecter ces nouveaux pôles urbains et générera une occupation des surfaces fragiles ainsi qu'une plus grande congestion du réseau viaire. [53]

L'expansion sur des zones non urbanisées suppose des coûts plus importants en termes de consommation de terres agricoles, d'espaces publics disponibles, d'infrastructures et de services urbains. Selon le scénario actuel, la BID estime que 6542 hectares supplémentaires seront urbanisés tandis qu'un scénario intelligent reposant sur la densification des zones déjà urbanisées n'entraînerait qu'une augmentation de 3367 hectares.



**Figure n°37:** Tableau de projection des coûts d'extension du réseau viaire selon le scénario de croissance urbaine. Source BID

Dans la même perspective, un modèle de planification basé sur la densification réduirait notamment les coûts pour l'extension des réseaux routiers : 84 km dans un schéma de densification intense contre 214km dans un scénario suivant les orientations actuelles. En termes d'investissements dans les infrastructures urbaines, le modèle intelligent pourrait réduire les investissements nécessaires au développement des infrastructures de plus de 60% par rapport aux tendances actuelles.

Pour faire face à ces enjeux, un nouveau modèle en réseau vise à augmenter le nombre de centralités denses intégrales et inverser des modèles de croissances expansives.



*L'ARTICLE 31 de la loi organique sur l'environnement dispose : "un développement et une réorganisation des villes selon un usage intensif des espaces urbains dans le but de libérer et conserver des ressources pour d'autres usages ou pour l'extension résidentielle."*

Cette orientation s'illustre également dans le plan GAM 82 invitant à "rebâtir une ville régionale polynucléaire en réseau". En conséquence, il faut réhabiliter les noyaux urbains autrefois isolés qui se sont trouvés intégrés à un ensemble de conurbation en raison du processus d'urbanisation extensif et relativement aléatoire.

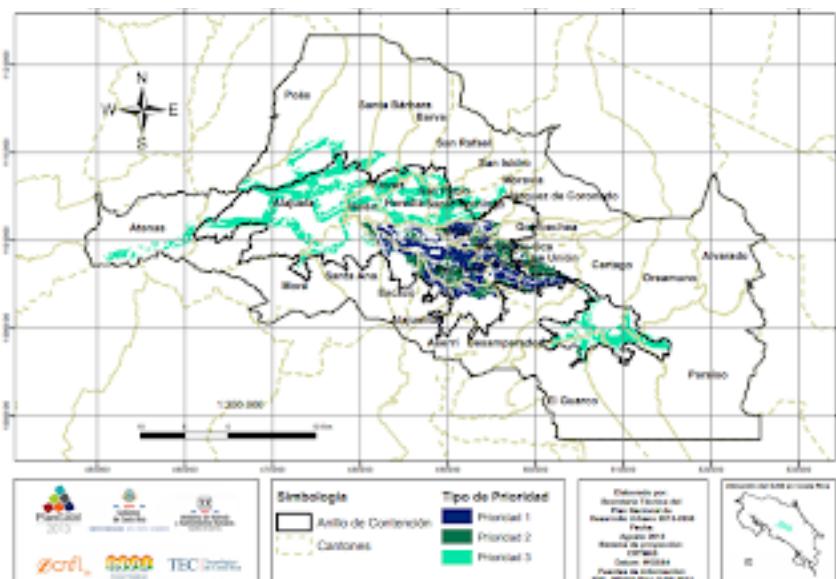


Figure n°38 : Carte des zones à densifier prioritairement. Source : Plan GAM 2013

Pour ce faire, il faut privilégier un habitat dense plus vertical et une mixité fonctionnelle (figure n°38). Les usages et services mixtes augmenteront alors l'efficience des réseaux de services publics et l'attractivité des propriétés et donc les ressources fiscales disponibles, contribuant en somme à une économie de surface et une augmentation de la densité [54]



Cette tendance urbaine s'inspire ainsi de la "ville compacte" ou encore de la ville du quart d'heure favorisant l'hyper-proximité des services et équipements essentiels de sorte que chaque usager puisse y accéder en moins de 15 minutes depuis son domicile. Un tel schéma est également bénéfique pour réduire les déplacements et favoriser les mobilités douces, et le développement de voies et d'infrastructures réservées, grandement insuffisant à San José.

Le plan GAM préconise plusieurs **critères préalables** à la création des centralités denses :

- Éviter les zones exclusivement résidentielles et favoriser un usage résidentiel compris entre 45 et 65% du total du district ou quartier identifié.
- Garantir l'accessibilité à des activités commerciales et des services publics dans un rayon piéton compris entre 10 et 20 minutes. Parmi ceux-ci on peut compter les équipements culturels, sportifs, éducatifs, sociaux, sanitaires ainsi que les services d'administration publique, funéraires, alimentaires, de justice, protection civile et sécurité
- Intégrer des équipes de travail interdisciplinaires dans chaque entité planificatrice.
- Mesurer et évaluer les activités de production industrielle en établissant des seuils d'émission de GES mais aussi de niveaux sonores.

Pour décongestionner sa trame viaire, San José doit concevoir un système de mobilité urbaine métropolitain intermodal afin de connecter les différents pôles métropolitains, favoriser un modèle polycentrique et limiter les émissions de GES en provenance du trafic automobile. Il faut ainsi miser sur des infrastructures efficientes tels qu'un BRT reliant le Nord de la GAM au Sud pour rompre avec la linéarité actuelle du réseau Est-Ouest ; un train interurbain connectant les différents pôles municipaux entre eux, voire un téléphérique sur le modèle de Medellin, pour désenclaver les espaces urbains situés sur les hauteurs et fragmentés par les fleuves. Le développement des mobilités douces doit également être une priorité pour maintenir les mobilités dans le cadre de proximité autant que possible.

#### QUELLE MOBILITE A SAN JOSE ?

- *0,48km de pistes cyclables pour 100 000 habitants actuellement : selon la BID il faudrait un minimum de 25km pour 100 000 habitants.*
- *Le réseau piétonnier représente 1,77 fois la longueur du réseau viaire tandis qu'un minimum acceptable serait de 4*
- *15km/h, c'est la vitesse moyenne en heure de pointe [55]*



- Pour contrôler ce mouvement de densification, la gouvernance métropolitaine doit ainsi encourager une stratégie d'acquisition foncière intelligente dans le but d'optimiser la récupération de terrains, principalement dans le centre-ville, afin de promouvoir les usages mixtes. De manière générale, les politiques urbaines de la métropole doivent également être empreintes de logiques temporelles pour favoriser la flexibilité des usages. Il pourrait être opportun d'intégrer un « bureau des temps » afin d'encourager la flexibilité des usages du sol urbain et d'encourager un chrono aménagement tenant compte de la diversité des rythmes de vie individuels. Un frein majeur à ce modèle de densification urbaine repose néanmoins sur la culture urbaine des Joséfinos. Le culte du pavillon individuel comme modèle de réussite sociale combiné au rejet de l'espace urbain dans l'imaginaire collectif fragilise les opportunités de densification. Sans concertation, l'imposition brutale d'un tel modèle risquerait d'augmenter les phénomènes de fragmentations socio-spatiales sans permettre une réelle appropriation des nouveaux espaces urbains et services. Des initiatives peu coûteuses pour rendre l'espace public plus attractif et inclusif peuvent être imaginées.
- Cartago est reconnue comme une ville-dortoir : **63 957 personnes** voyageraient entre Cartago et San José quotidiennement entre 16h et 23h, qui représente l'heure de pointe des flux entrant dans la ville. [56]. Une pénurie de service est également observable dans la majorité des districts, lorsque l'on s'éloigne du centre. Il est donc impératif de favoriser le développement des équipements et services de proximité dans ce centre urbain, et plus généralement dans tous les pôles périphériques pour décongestionner les axes principaux et rééquilibrer la métropole.
- *L'instauration d'un Parking Day certains jours fériés pourrait donner à voir les potentiels usages de la ville : en libérant l'espace de circulation et de stationnement afin d'encourager d'autres activités, on permet une réappropriation des lieux publics tout en impulsant une prise de conscience des monopoles accordés à l'automobile en ville. La première étape pour ce changement de perception de l'urbain peut partir du canton de San José pour se diffuser dans les cantons périphériques, mais il est à noter qu'actuellement les autres cantons et municipalités ne disposent pas de documents planificateurs suffisamment élaborés allant dans ce sens. Une sensibilisation massive aux enjeux d'adaptation au changement climatique doit également alerter sur les dangers d'un modèle urbain expansif.*

## c. Réduire les vulnérabilités socio-environnementales

Il est impératif d'améliorer les politiques publiques de manière sectorielle et localisée afin de réduire les vulnérabilités sociales et environnementales qui ont cours dans la métropole.

### Politiques sociales et de logements



Il est essentiel de proposer une offre de logements sociaux abordable pour les populations les plus précaires, dans une logique de mixité socio-spatiale. Pour financer de tels projets et lisser les inégalités d'accès au logement, il faut créer des mécanismes de régulation du marché immobilier de la sorte :

- **Réguler les marchés immobiliers et surveiller l'actualisation des valeurs foncières** tout en créant des impôts progressifs sur les plus-values immobilières.
- **Créer un impôt foncier dissuasif** sur les propriétés sous-utilisées, abandonnées, ou non-bâties.
- **Acquérir des terrains bâties ou non dans les zones à densifier** prioritairement via une banque municipale spécialisée dans les stratégies d'acquisition foncière [58]
- **Créer un impôt de contribution** taxant les plus-values immobilières générées par les grands investissements publics favorisant l'attractivité d'une zone.
- **Améliorer l'accès au Bonos Vivienda** en réduisant les démarches administratives et les documents exigés (actuellement une vingtaine). [59]
- **Mettre en place des outils financiers différenciés** selon les revenus des ménages pour l'accès au logement : obligation d'épargne mensuelle, formation à la gestion budgétaire, assurances hypothécaires, bonification d'intérêts...

### Habitat informel



Concernant l'habitat informel, lorsqu'il est situé sur des espaces moins vulnérables aux catastrophes naturelles, il est plus opportun de réhabiliter l'espace existant par des processus de régularisation, afin d'éviter un déracinement des familles qui pourrait entraîner leur retour sur les zones à risques. Dans ce cas, il faut réglementer la propriété, valoriser l'espace public et assurer l'accès aux services urbains pour permettre l'intégration de ces quartiers au reste du tissu urbain. Pour ce faire, le Plan GAM 2013 préconise de développer des bureaux et ateliers pour accompagner les habitants dans les démarches juridiques, urbaines, sociales, environnementales... Des ateliers communautaires autour de l'apprentissage peuvent être organisés tout en impliquant davantage les femmes pour intégrer une perspective de genre dans les mécanismes de participation.

### Changement climatique



Selon l'Institut national Météorologique (IMN), le Costa Rica pourrait voir ses températures moyennes augmenter de 3 à 6 degrés d'ici à 2070 [60] (figure n °39). Les risques d'inondations, de sécheresses et de glissements de terrain vont également augmenter fortement. Toutefois, la prise en compte des risques naturels est actuellement insuffisante.

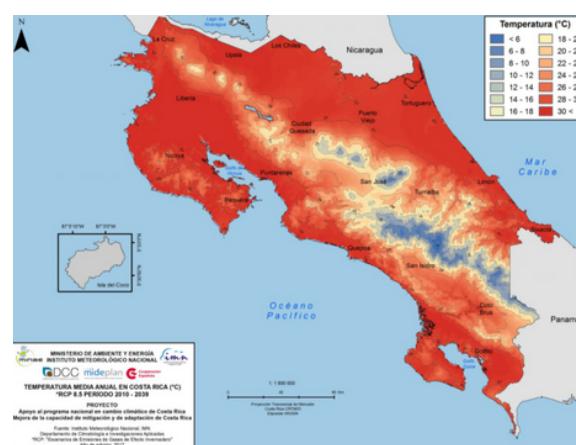


Figure n°39 :  
Carte de  
l'impact du  
changement  
climatique  
sur la  
température  
moyenne au  
Costa Rica,  
Source : IMN

58. Banco de desarrollo Interamericano (2015), Plan des acción : San José de la acción local a la sostenibilidad metropolitana.

59. Maite Martinez P. (2006). El área metropolitana del valle central : espacio fragmentado, segregado y de exclusiones. Políticas de vivienda, legislación vs. Asentamientos precarios y migración nicaragüense. Red Mujer y Hábitat

60. Instituto Nacion Meteorológico (IMN) de Costa RICA

- Quelques chiffres :**
- 1 700 000 habitants exposés à des sécheresses sévères et pénuries d'eau potable (annexe 13)
  - 117 morts / an en moyenne à cause des épisodes d'inondation. [61]
  - 236 litres d'eau potables sont consommés chaque année (valeur idéale comprise entre 120 et 200) [62]

La disponibilité des ressources en eau serait grandement corrélée au modèle de développement urbain, selon les projections effectuées par la BID. Ainsi, une urbanisation extensive augmenterait la contamination des nappes phréatiques et réduirait la disponibilité en eau potable, tout en encourageant la congestion des réseaux d'évacuation des eaux pluviales. (figure 40) Il est donc primordial de protéger les réserves aquifères en luttant contre l'étalement urbain, et plus généralement contre le changement climatique.

**Figure n°40 : Impact de la croissance urbaine sur la ressource hydrique. Elaboration propre. Source : BID**

Externalités	Scénario de croissance urbaine et impact	tendanciel	intelligent
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pollution des nappes phréatiques</li> <li>• Disponibilité en eau potable</li> <li>• Congestion égouts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte</li> <li>• Rare</li> <li>• Forte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basse</li> <li>• Satisfaisante</li> <li>• Basse</li> </ul>

L'inefficience du système de drainage pluvial aggrave les vulnérabilités au changement climatique : d'une part car il ne peut absorber l'ensemble des volumes d'eau qui vont continuer d'augmenter, mais aussi parce qu'il se voit congestionné

par des dépôts de déchets solides ou liquides (figure n°40). Le développement des logements informels sur des zones à risques fragilise les sols tout en exposant des populations vulnérables socialement. Il est donc indispensable d'établir un cadastre pluvial pour les cantons de la GAM les plus exposés. [62] Il faut également inciter les habitants et organisations à réduire leur consommation en eau potable et de limiter l'impact des épisodes d'inondations qui pourraient générer des pertes importantes. (annexe 14)

## Zoning des espaces à risques



Il est important de s'appuyer sur les actions communautaires qui ont pu émerger face à la défaillance de certaines politiques publiques. Par exemple, le Système National de Gestion du Risque au Costa Rica oblige les municipalités à créer des comités de riverains de gestion de crise. Leurs objectifs sont de sensibiliser les habitants, de renforcer leur résistance face au risque et de développer la résilience de l'espace, à travers des réunions et des formations à l'échelle des quartiers [63]. Pour que cela soit possible et efficient, il faut que les habitants puissent avoir connaissance des risques et des zones potentiellement touchées. Ainsi, pour mieux appréhender les risques, il est essentiel de développer l'information sur la vulnérabilité, l'ensemble des risques, les personnes et activités exposées et de sensibiliser massivement tous les acteurs locaux.

De plus, il est essentiel de revoir le macro-zonage et d'incorporer un zoning des risques comme critère d'utilisation du sol. Par exemple, introduire la gestion des risques de désastres (GRD) dans les instruments et outils de la planification locale comme les plans régulateurs. Au Panama, notamment, cette intégration des GRD a permis d'assigner à certains espaces la caractéristique de zone d'exclusion ou de zone à hauts risques empêchant ainsi la construction.

Le Plan Gam 2013 propose 3 zones de risques, de la plus contraignante à la moins contraignante : zone d'interdiction d'usage urbain, zone d'utilisation de restriction maximum et zone d'utilisation de restriction modérée.

Cependant beaucoup des autorités locales des pays d'Amérique Centrale, et notamment le Costa Rica, manquent de ressources tant financières que techniques, ce qui les freine dans la gestion des risques locaux. La décentralisation est donc, une nouvelle fois, un enjeu fondamental pour la résilience urbaine.

<sup>61</sup> Banco de desarrollo Interamericano (2015), Plan des acción : San José de la acción local a la sostenibilidad metropolitana.

<sup>62</sup> Gómez J., Fischel F. Evaluación de calidad de vida. (2018). San José Como Vamos. CLACDS-INCAE.

<sup>63</sup> Guevara Víquez 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. Paris, France.

## C. BILAN : QUELS DEFIS POUR SAN JOSE ?



Afin de synthétiser les principaux défis que nous avons identifiés dans la capitale costaricienne, voici une infographie proposant une hiérarchisation des enjeux, catégorisés par thématiques et par temporalité. Le numéro indique l'ordre de priorité que nous avons évalué.

1	Stratégies	Actions/Objectifs	Réalisable à :		
			Court	Moyen	Long
Une bonne gouvernance	Créer un système de gouvernance métropolitaine encourageant les synergies	<ul style="list-style-type: none"><li>- Délimitation des compétences de chaque entité</li><li>- Amélioration des dynamiques inter-municipales</li><li>- Collaboration entre les acteurs nationaux, locaux, publics et privées</li><li>- Amélioration de la Participation citoyenne</li><li>- Diagnostic organisationnel et refonte RH au sein des municipalités</li></ul>			
	Mettre en place une gouvernance efficiente	<ul style="list-style-type: none"><li>- Augmentation des compétences institutionnelles et financières des municipalités</li><li>- Systématisation de l'évaluation des politiques publiques et d'une gestion basée sur les résultats</li><li>- Favoriser les équipes interdisciplinaires pour intégrer les enjeux de résilience au changement climatique, les problématiques de genre et de vulnérabilité sociale dans l'ensemble des politiques publiques</li><li>- Adapter la gouvernance au contexte de crise sanitaire globale et améliorer la résilience face aux pandémies</li></ul>			
	Développer des politiques sociales et une gestion des quartiers précaires efficaces	<ul style="list-style-type: none"><li>- Développement d'un accompagnement des ménages pour un accès au logement digne</li><li>- Création d'un système de surveillance pour éviter invasion des zones à risques</li><li>- Maintien du modèle public-privé et régulation du secteur public</li><li>- Développement d'une mixité sociale et fonctionnelle</li></ul>			

## 2

### La régénération urbaine

#### Stratégies

#### Actions/Activités

Réalisable à :  
Court terme Moyen terme Long terme

Favoriser un modèle urbain soutenable et compact



- Densification et développement des constructions verticales pour limiter l'étalement urbain.
- Subventions pour le logement sur critère de localisation et de mixité
- Développement de pôles économiques dans les cantons périphériques en renforçant les centralités plurielles
- Repeuplement du Canton central via de nouveaux usages résidentiels pour impulser une mixité fonctionnelle-

Réhabiliter la perception de l'espace urbain et les dynamiques de proximité



- Généralisation de la Multifonctionnalité, proximité des services
- Création d'équipements culturels, sportifs, et de loisirs pour encourager une réappropriation des espaces publics et des dynamiques de quartier
- Développement d'éclairages publics, d'espaces piétonniers et, de trame verte et valorisation des espaces publics

Intégrer un système de mobilité intermodal accessible et soutenable



- Aménagement de pistes cyclables et espaces piétonniers pour favoriser les mobilités douces de proximité
- Désincitation à l'usage de l'automobile pour limiter les GES
- Créations de transports publics inter-urbains et intra-urbains et création d'un schéma de desserte polycentrique

### 3

## Une gestion métropolitaine environnementale et durable

### Stratégies

### Actions/Activités

Réalisable à :  
Court Moyen Long  
terme terme terme

Améliorer la résilience face au changement climatique et aux catastrophes naturelles



- Localisation des zones à risques et interdiction de construire sous peine de sanction

- Zoning à intégrer dans la planification et développement du logement social comme alternative aux habitats informels.

- Sensibilisation sur les risques naturels auprès des populations

- Préserver les réserves aquifères et forestières

Atténuer le réchauffement climatique



- Augmentation des espaces verts pour lutter contre les îlots de chaleur

- Objectif carbone neutre d'ici 2050

- Développement des Mobilités décarbonées

Améliorer la gestion et l'offre de services urbains



- Développement de nouvelles infrastructures de mobilités urbaines (téléphérique, train inter-urbain...)

- Modernisation de la gestion de l'eau, de l'assainissement et des systèmes d'évacuation des eaux pluviales

- Amélioration de la collecte de déchets solides. Surveillance des dépôts sauvages.

## 4

Stratégies	Actions/Activités	Réalisable à :		
		Court terme	Moyen terme	Long terme
Créer un modèle de financement compétitif et durable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement de partenariats public-privé</li> <li>- Revalorisation des transferts nationaux vers les municipalités</li> <li>- Création d'un titre de placement sur les infrastructures urbaines</li> <li>- Création de subventions liées à la performance</li> <li>- Affection d'impôts vers des objectifs subjectifs</li> <li>- Création d'une banque métropolitaine d'investissement pour les projets urbains</li> </ul>	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	
Optimiser l'accès aux services et équipements pour créer des synergies	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration et développement des services dans l'ensemble des villes de la GAM</li> <li>- Multifonctionnalité, une diversité de services et de logement dans un même espace pour de meilleures synergies</li> <li>- Démocratisation de l'accès aux nouvelles technologies et aux télécommunications</li> </ul>		✓ ✓	✓ ✓

### En résumé

- Réformer la gouvernance et les modèles de financements, pour coordonner les acteurs institutionnels, résoudre les problèmes structurels et mettre en œuvre les projets urbains de manière efficiente, à l'échelle de la métropole.
- Remodeler le patron urbain vers un modèle polycentrique basé sur un zonage multifonctionnel, pour favoriser les mobilités de proximité, l'accès aux services essentiels, tout en regénérant les espaces publics, les dynamiques de quartier, vecteur d'attractivité et d'égalité.
- Protéger les générations futures et actuelles des risques naturels liés au changement climatique en impulsant des mécanismes de prévention, sensibilisation et zoning, en améliorant urgentement la résilience des infrastructures de transports pour atténuer les émissions de CO2, mais aussi la résilience des réseaux d'eau et assainissement, pour limiter la vulnérabilité face aux inondations.

# CONCLUSION

## La voie de la résilience

Le Costa Rica a globalement su tirer partie de ses atouts pour relever le pari ambitieux de la soutenabilité, à travers des objectifs environnementaux exigeants et un écotourisme avant-gardiste. Bien que la crise du COVID-19 fasse actuellement vaciller l'économie du pays, le Costa Rica demeure un exemple de "Success Story" pour le continent latino-américain, et ne vole pas son titre de "Suisse d'Amérique centrale".

Mais force est de constater que cette exemplarité ne se transpose pas à la capitale : une conclusion que ce rapport justifie par plusieurs approches complémentaires.

- Historiques d'abord, étant donné que San José n'incarne pas la capitale patrimoniale du pays. C'est paradoxalement son caractère rural, aujourd'hui encore chéri par les Costariciens, qui l'a propulsé au rang de capitale.
- Géographiques et sociologiques ensuite car l'articulation entre un *topos* contraignant, les risques naturels qui en découlent et un déploiement rapide de la population dans l'espace métropolitain soulèvent des enjeux considérables.
- Politiques et urbanistiques enfin, car relever de tels défis nécessite une continuité dans la volonté politique, un tissu institutionnel hiérarchisé et des outils de régulation adaptés.

La métropole possède pourtant des forces en faveur d'un horizon plus résilient : une population active, du personnel qualifié et doté d'une expertise urbanistique, une couverture satisfaisante en services essentiels, ainsi que des efforts pour la réduction des inégalités.

Elle est néanmoins freinée dans ses ambitions par des faiblesses de taille : des ressources budgétaires lacunaires, des dynamiques planificatrices souvent court-termistes dont les résultats ne se voient que trop rarement évalués, mais aussi des défaillances structurelles dans la coordination des acteurs institutionnels. Transparaissent également un déficit de logement fragilisant les plus précaires, ainsi qu'un modèle urbain monofonctionnel vecteur d'une congestion paralysante.

Ces faiblesses, conjuguées à des facteurs exogènes, font peser sur la métropole des menaces : une pression sur les sols fragiles, des vulnérabilités face aux risques naturels et au changement climatique, une baisse de la compétitivité, et une pollution accrue.

Cependant, San José et la Gran Área Metropolitana doivent s'appuyer sur leurs opportunités : un cadre national favorable en termes de politiques environnementales, le poids économique et démographique de l'espace régional dans le pays, la présence et l'intérêt des bailleurs internationaux....

Le bilan de ce rapport tente de dresser un panorama des pistes envisageables pour une Gran Área Metropolitana plus résiliente, complété par l'élaboration d'un "test de résilience" (page suivante) à partir d'une série d'indicateurs.



# Test de résilience

-- Pas du tout atteint

- Plutôt non atteint

-/+ En voie d'atteinte

+ Plutôt atteint

INDICATEURS	SAN JOSÉ	GAM
DENSITÉ	<span style="font-size: 2em;">+/-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Forte densité des activités économiques mais perte d'habitants</li> <li>Politiques publiques de repeuplement-verticalisation</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">--</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Urbanisation expansive et horizontale</li> </ul>
MIXITÉ SOCIALE	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Paupérisation des districts centraux</li> <li>Gentrification des districts périphériques</li> <li>Mixité relative à l'échelle du canton</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">--</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Quartiers précaires en zones à risque</li> <li>Entre-soi des classes moyennes / aisées, vers le modèle des gated communities</li> </ul>
FLEXIBILITÉ DE LA GOUVERNANCE	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Peu de compétences allouées - faiblesse du budget pour une capitale</li> <li>Présence d'un leader politique, recherche de rayonnement</li> <li>Attrait croissant des bailleurs</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Institutionnalisation ancienne de la question métropolitaine</li> <li>Dynamique planificatrice mais difficile mise en place d'une intégration régionale</li> <li>Manque de coordination locale-nationale</li> </ul>
MULIPOLARITÉ MIXITÉ FONCTIONNELLE	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Variété des activités : commerciales, tertiaires et de culture/loisir</li> <li>Absence croissante de la fonction résidentielle</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">--</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dépendance à San José pour le commerce et l'emploi</li> <li>Villes-dortoirs sans base économique propre</li> </ul>
PREVENTION DES RISQUES CLIMATIQUES	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Respect des normes de construction sur le marché formel</li> <li>Installations informelles en zones à risque</li> <li>Pollution de l'air</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vulnérabilité : inondations/ séismes</li> <li>Installations informelles en zones à risque</li> <li>Politique nationale ambitieuse de réduction GES</li> </ul>
PRÉSENCE DE LA NATURE EN VILLE / QUALITÉ DES ESPACES PUBLICS	<span style="font-size: 2em;">--</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Peu de parcs, jardins, terrasses, places</li> <li>Peu de place pour la marche</li> <li>Pollution de l'air</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Peu de centralités propres pour les villes secondaires</li> <li>Villes horizontales non conçues pour la marche/promenade</li> <li>Nature plus présente pour les villes en zones en transition rural-urbain</li> </ul>
SERVICES ESSENTIELS	<span style="font-size: 2em;">+</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Accès à électricité et eau pour 99% des habitants</li> <li>Assainissement pour 82%</li> <li>Collecte des déchets pour 100%</li> <li>Energie 100% renouvelable</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">+</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>Accès élargi aux services essentiels</li> </ul>



Centre de ville de San José, images libre de droit

# TABLES DES FIGURES

Figure n°1 : Situation géographique du Costa Rica. Source : Google Maps

Figure n° 2: Les provinces du Costa Rica. Source : Vert Costa Rica

Figure n° 3 Division politico-administrative des cantons et limites de la GAM. Source : Plan GAM 2013, MIVAH

Figure n° 4 : Représentation du Costa Rica selon le relief. Source : universalis.fr

Figure n° 5 : Ensembles géologiques et principales rivières de la Vallée Centrale. Source : Yanory Cruz de Solórzano

Figure n°6 : Présentation des risques au sein de la Vallée Centrale. Élaboration propre. Source : COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

Figure n° 7 : Croissance urbaine (en milliers d'habitants). Elaboration propre. Source : Anuario de Estudios Centroamericanos, Univ. de Costa Rica

Figure n° 8 : Barrio Otoya Source : Semanario Universidad

Figure n° 9 : L'aire métropolitaine de San José en quelques chiffres Source : Alvarado, G., & Cullel, J

Figure n°10 : Carte de l'évolution de population pour les 4 principales villes : San José, Cartago, Heredia et Alajuela, 1950, 1984 et 2011. Elaboration propre.

Figure n°11 : Chronologie des principales étapes de l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire urbain de la période 1954 - 1979

Figure n° 12: Échelles de planification et plans associés

Figure n°13 : Cartographie des principaux acteurs intervenant dans la planification urbaine et la gestion urbaine aux échelles nationales régionales, métropolitaine et municipales. Elaboration propre

Figure n°14 : Carte de la GAM au sein du Costa Rica Source : Roy Alan Jimenez, INEC 2011

Figure n°15 : Répartition de l'emploi informel au Costa Rica. Source : INEC 2015

Figure n°16: Universidad de Costa Rica. Source : UR

Figure n°17 : Densité des principaux cantons dans la GAM en nb d'habitants au km<sup>2</sup> en 2019. Source : INEC, 2019

Figure n°18 : Carte de la densité de population dans la GAM en 2019. Source : Elaboration propre

Figure n°19 : Orientation ou effets des facteurs déterminants de la croissance urbaine selon différents phénomènes

Figure n° 20: Scène de rue, San José Source : Daniel Korzeniewski

Figure n°21 : Les catastrophes naturelles enregistrées dans la vallée centrale entre 1985 et 2013.

Figure n°22 : Inondation à Desamparados. Source : amprensa

Figure n°23 : L'anneau de contention. Source : MIVAH

Figure n°24 : Développement de la croissance urbaine au-delà des limites. Source : Estado de la Nación

# TABLES DES FIGURES

Figure n°25 : Valeur moyenne du foncier dans les districts de la GAM (2012). Source : Estado de la Nación 2015

Figure 26 : Variation de la population du canton de San José selon les recensements de 1950 à 2011. Elaboration propre. Source : INEC

Figure n°27 : Etat des logements dans les 4 districts centraux de San José. Source : MIVAH, Observatorio Urbano de la Municipalidad de San José, INEC

Figure n°28 : Carte de propension à la gentrification dans la GAM. Source : Molina, W. (2020)

Figure n°29 : Etablissements informels à La Carpio . Source : chicas en la carpio

Figure n°30 : Historique des plans successifs. Source : Montoya, C. Martínez T., Ugalde, C & Vargas, S.. (2017). Monitoring project for the GAM Plan in Cartago.

Figure n°31 : Répartition du budget 2020 de la municipalité de San José selon les postes de dépenses. Elaboration propre. Source : Budget 2020 Municipalité de San José

Figure n°32 : Schéma de fonctionnement financier de la municipalité de San José. Elaboration propre. Source : Evaluación de calidad de vida, San José ¿Cómo Vamos?, CLACDS/INCAE, 2018

Figure n°33 : Carte de localisation des 4 districts centraux dans le canton de San José, dans l'ASMJ et dans la GAM. Source : Plan 4D-2050 de la BID

Figure n°34 : Simulation urbaine d'un bâti varié au centre de San José. Source : Plan 4D-2050 de la BID

Figure n°35 : Simulation urbaine d'une valorisation d'espace public favorable aux piétons et mobilités durables. Source : Plan 4D-2050 de la BID

Figure n°36 : Carte de projection de l'expansion urbaine pour la GAM à l'horizon 2050, scénario de croissance tendancielle. Source : BID

Figure n°37 : Tableau de projection des coûts d'agrandissement du réseau viaire selon le scénario de croissance urbain. Source : BID

Figure n°38 : Carte des zones à densifier prioritairement. Source : Plan GAM 2013

Figure n° 39 : Carte de l'impact du changement climatique sur la température moyenne au Costa Rica. Source : IMN

Figure n°40 : Impact de la croissance urbaine sur la ressource hydrique. Elaboration propre

# BIBLIOGRAPHIE / SITOGRAPHIE

## Articles de recherche universitaire

Aguilar Zúñiga, D. (2018). Asentamientos precarios de Costa Rica: impacto social y ambiental en proyectos de renovación urbana. UNED Research Journal, 10(1). (pp. 3-12). San José, Costa Rica. En ligne : [https://www.researchgate.net/publication/323625441\\_Impacto\\_social\\_y\\_ambiental\\_en\\_proyectos\\_constructivos\\_de\\_renovacion\\_urbana\\_en\\_asentamientos\\_precarios\\_de\\_Costa\\_Rica](https://www.researchgate.net/publication/323625441_Impacto_social_y_ambiental_en_proyectos_constructivos_de_renovacion_urbana_en_asentamientos_precarios_de_Costa_Rica)

Alarcón Riviera, J. (2009). Elementos de gobernanza en la planificación urbana en América Latina: una visión desde la gestión municipal costarricense. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahia, Brésil. En ligne : <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/6109/0063259.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Arguedas Ortiz D. (2016). Gran Área Metropolitana: víctima y cómplice del cambio climático. Ojo al Clima. En ligne : <https://ojocalima.com/gran-area-metropolitana-victima-y-complice-del-cambio-climatico/>

Brenes Mata, E., Rodríguez Soto, F. (2008). PROPUESTA DE DESARROLLO URBANO COSTARRICENSE. ANTECEDENTES, ALTERNATIVAS Y DESAFÍOS. Revista Geográfica de América Central, 41(1). En ligne : [https://www.researchgate.net/publication/277808909\\_PROPUESTA\\_DE\\_DESARROLLO\\_URBANO\\_COSTARRICENSE\\_ANTECEDENTES\\_ALTERNATIVAS\\_Y\\_DESAFIOS](https://www.researchgate.net/publication/277808909_PROPUESTA_DE_DESARROLLO_URBANO_COSTARRICENSE_ANTECEDENTES_ALTERNATIVAS_Y_DESAFIOS)

Campos-Durán D., Quesada-Román A. (2017). Impacto de los eventos hidrometeorológicos en costa rica, periodo 2000-2015, Geo UERJ. En ligne : [https://www.researchgate.net/publication/319310937\\_Impacto\\_de\\_los\\_eventos\\_hidrometeorologicos\\_en\\_Costa\\_Rica\\_periodo\\_2000-2015](https://www.researchgate.net/publication/319310937_Impacto_de_los_eventos_hidrometeorologicos_en_Costa_Rica_periodo_2000-2015)

Carvajal Alvarado G., Vargas Cullel J. (1987). El surgimiento de un espacio urbano- metropolitano en el Valle Central de Costa Rica: 1950-1980. Anuario De Estudios Centroamericanos, 13(1), (pp.71-94). San José : Universidad de Costa Rica. En ligne : <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/2866>

Chaves Castillo, A. (2018). ¿Qué entendemos en Costa Rica por ciudad y vivienda? Investiga TEC, 31. (pp. 19-23). Instituto Tecnológico de Costa Rica. En ligne : [https://revistas.tec.ac.cr/index.php/investiga\\_tec/article/view/3478](https://revistas.tec.ac.cr/index.php/investiga_tec/article/view/3478)

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. Paris, France. En ligne : <https://journals.openedition.org/vertigo/19102>

Guevara Viquez, S. (2019). Risques et ressources des marges : les réappropriations de l'action publique à La Carpio (Costa Rica). Les Cahiers d'Outre-Mer, 280(2), (pp. 495-530). En ligne : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-d-outre-mer-2019-2-page-495.htm>

Klotchkov, V. (2000). Conformación del sistema de gestión territorial del Área metropolitana de San José. San José : Universidad de Costa Rica.

Maite Martínez P. (2006). El área metropolitana del valle central : espacio fragmentado, segregado y de exclusiones. Políticas de vivienda, legislación vs. Asentamientos precarios y migración nicaragüense. Red Mujer y Hábitat. En ligne : <http://base.d-p-h.info/en/fiches/dph/fiche-dph-6909.html>

Markus, P. (2017). Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Costa Rica en el Marco de la Agenda Global de Cambio para Reducir los Riesgos a Desastres. San José : Universidad de Costa Rica. En ligne : [https://www.researchgate.net/publication/335549125\\_Plan\\_Nacional\\_de\\_Gestion\\_de\\_Riesgo\\_de\\_Costa\\_Rica\\_en\\_el\\_Marco\\_de\\_la\\_Agenda\\_Global\\_de\\_Cambio\\_para\\_Reduir\\_los\\_Riesgos\\_a\\_Desastres](https://www.researchgate.net/publication/335549125_Plan_Nacional_de_Gestion_de_Riesgo_de_Costa_Rica_en_el_Marco_de_la_Agenda_Global_de_Cambio_para_Reduir_los_Riesgos_a_Desastres)

Martinez Baldares, T. (2012). Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: avances y desafíos. Cuadernos de arquitectura y urbanismo. Instituto Tecnológico de Costa Rica. En ligne : [https://www.researchgate.net/publication/320224601\\_Plan\\_Regional\\_Urbano\\_de\\_la\\_Gran\\_Area\\_Metropolitana\\_de\\_Costa\\_Rica\\_avances\\_y\\_desafios](https://www.researchgate.net/publication/320224601_Plan_Regional_Urbano_de_la_Gran_Area_Metropolitana_de_Costa_Rica_avances_y_desafios)

Molina, W. (2020). Gentrificación en Costa Rica: un estudio exploratorio a partir del indicador de brecha de renta. Revista de Urbanismo, 42, (pp. 32-51). San José : Universidad de Costa Rica. En ligne : <https://www.revistacienciassociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS164/05-MOLINA.pdf>

Perez M. (1998). La gobernabilidad urbana y la estrategia centroamericana de desarrollo sostenible : el caso del Área Metropolitana de San José. (pp.95-150). San José : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. En ligne : <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=16786>

Pérez Gutiérrez M. (2012). Avatares del ordenamiento territorial en Costa Rica. FLACSO. En ligne : <https://flacso.or.cr/wp-content/uploads/2020/06/avatares.pdf> Quesada-Román A., Calderón-Ramírez G. (2018). Gestión del riesgo y política pública en el cantón de Desamparados, Costa Rica. Uniciencia 32(2). En ligne : [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-34702018000200001](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-34702018000200001)

Porras Martinez J. (2019). Políticas y programas de vivienda : evolución en Costa Rica. Anales del III Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad : debate en torno a la nueva agenda urbana, 965-996. Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. En ligne : <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/2D.5-Mart%C3%ADnez%20Porras.pdf?sequence=211&isAllowed=y>

Ramos, R., Ramírez, J. (2017). "Usted no está completo si no tiene casa propia": El acceso a la vivienda en el Área Metropolitana de San José: Clases medias, urbanizaciones, residenciales y condominios (1950-2011). Diálogos Revista Electrónica de Historia, 19(1). San José : Universidad de Costa Rica. En ligne : <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/28225>

Regnier, R. (1924). La culture du Café à Costa-Rica. Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée, N°39, (pp. 730-737). En ligne : [https://www.persee.fr/doc/jatba\\_0370-3681\\_1924\\_num\\_4\\_39\\_4233](https://www.persee.fr/doc/jatba_0370-3681_1924_num_4_39_4233)

Rosendo Pujol M. y Eduardo Pérez M. (2012). Crecimiento urbano en la región metropolitana de San José, Costa Rica. Una exploración espacial y temporal de los determinantes del cambio de uso del suelo, 1986–2010. Lincoln Institute of Land Policy. En ligne : [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2242\\_1578\\_Pujol\\_WP13RP1SP.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2242_1578_Pujol_WP13RP1SP.pdf)

Sánchez Hernández L. (2018). Tendencias y patrones del crecimiento urbano en la GAM, implicaciones sociales, económicas y ambientales y desafíos desde el Ordenamiento territorial. Estado de la Nación. En ligne : <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/2982>

Sánchez Lovell A., Paniagua Arguedas L., Brenes Montoya M. (2012). San José, una ciudad en perpetua transformación. Reflexiones sobre el espacio. Revista de Ciencias Sociales (Cr), III(137),(pp. 25-39). En ligne : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=153/15325492003>

Solano, J., Villalobos, R. (1997) Regiones y subregiones climáticas de Costa Rica. Gestión de Desarrollo, Instituto Meteorológico Nacional. Costa Rica. En ligne : <https://www.imn.ac.cr/documents/10179/20909/Regionalizaci%C3%B3n+clim%C3%A1tica+de+Costa+RicaSura->

Fonseca R. (2018). Estado y asuntos fiscales en Costa Rica : percepciones de la población costarricense, Ciencias Económicas, 36(1), (pp. 121-136). En ligne : <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas>

Vargas Rodriguez, M. (2014). Políticas regionales de planificación urbana : relaciones institucionales de coordinación y su incidencia en el rechazo del Plan PRUGAM. (2004-2010). San José : Universidad de Costa Rica. En ligne : <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/3037/1/36349.pdf>

Vargas Ulate, G. (2006). Análisis histórico geográfico del uso de los términos valle, meseta y depresión en la región central de Costa Rica. Reflexiones, 85, N°1. San José : Universidad de Costa Rica. En ligne : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4796359>

Vega, M. (1996). Cambios en la sociedad costarricense en las décadas de los ochenta y noventa. Anuario de Estudios Centroamericanos, 22, N°02. San José : Universidad de Costa Rica. En ligne : <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3164>

Von Breymann H. (2017). Morfología y regulación urbana en la transformación de la ciudad. El caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. REVISTARQUIS, 6(2), (pp. 16-27). San José : Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica.

Zuhra S. San José, ciudad y evolución. La pérdida de la cohesión urbana. On the w@terfront, 52, (pp. 9-69). Revistes Científiques de la Universitat de Barcelona. En ligne : <https://revistes.ub.edu/index.php/waterfront/article/view/18612>

## Rapports

Alfaro Rodríguez D. (2012). El Ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta Investigador. Decimoctavo Informe Estado de la Nación. CONARE. San José, Costa Rica. En ligne : [https://1library.co/document/qo56dj5y-ordenamiento-urbano-territorial-costa-rica-continuidad-lenta.html?utm\\_source=related\\_list](https://1library.co/document/qo56dj5y-ordenamiento-urbano-territorial-costa-rica-continuidad-lenta.html?utm_source=related_list)

Alvarado Mora D., Portuguez F. (2019). Agua para consumo humano por provincias y saneamiento por regiones manejados en forma segura en zones urbanas y rurales de Costa Rica al 2018. Laboratorio nacional de aguas. Instituto costarricense de acueductos y alcantarillados. En ligne : <https://www.aya.go.cr/Noticias/Documents/Informe%20agua%20potable%20y%20saneamiento%202019%20-%20Laboratorio%20Nacional%20de%20Aguas.pdf>

CFIA (Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica). (2019). Proyecto Pensar en Costa Rica 2025. San José, Costa Rica. En ligne : <https://cfia.or.cr/descargas2019/informes/proyecto-2025.pdf>

Gómez J., Fischel F. Evaluación de calidad de vida. (2018). San José Como Vamos. CLACDS-INCAE.

Maria A., Acero J-L. (2018). Estudio de la urbanización en centroamérica. Oportunidades de una centroamérica urbana. Central America Urbanization Review. Groupe Banque Mondiale. Washington, Etats-Unis. En ligne : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26271/9781464812200.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Pujol, R., Pérez Molina E., Sánchez Hernández, L. (2010). Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. CONARE. San José, Costa Rica. En ligne : [https://www.researchgate.net/publication/324121949\\_Hacia\\_un\\_cambio\\_en\\_la\\_oferta\\_de\\_vivienda\\_en\\_la\\_GAM\\_una\\_exploracion\\_desde\\_los\\_grandes\\_desafios\\_planteados\\_por\\_la\\_demanda\\_potencial\\_de\\_vivienda\\_de\\_la\\_region](https://www.researchgate.net/publication/324121949_Hacia_un_cambio_en_la_oferta_de_vivienda_en_la_GAM_una_exploracion_desde_los_grandes_desafios_planteados_por_la_demanda_potencial_de_vivienda_de_la_region)

Pujol, R., Pérez Molina E. (2012). Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario. Decimoctavo Informe Estado de la Nación. CONARE. San José, Costa Rica. En ligne : <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/444>

Ramírez A., Lourdes M. (2014). Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial. Vigésimo primer Informe Estado de la Nación. CONARE. San José, Costa Rica. En ligne : <https://1library.co/document/z3dp19ey-marco-normativo-institucionalidad-y-conflictividad-del-ordenamiento-territorial.html>

Valverde, J-M. (2015). Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano. Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación. CONARE. San José, Costa Rica. En ligne : [http://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/86/12.%20Ordenamiento%20territorial\\_XXI%20Informe\\_cap%C3%ADtulo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/86/12.%20Ordenamiento%20territorial_XXI%20Informe_cap%C3%ADtulo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva de los cuatro distritos centrales de San José, Costa Rica (Plan 4D-2050). En ligne : <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/regenerando-centro-reconversion-productiva-san-jose-costa-rica-plan/>

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2008). Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030. San José, Costa Rica. En ligne : <https://www.mivah.go.cr/PRUGAM.shtml>

Banco Interamericano de Desarrollo (2015), Plan de accion, de la accion local a la sostenibilidad metropolitana. En ligne : [https://www.msj.go.cr/MSJ/Capital/SiteAssets/sanjose\\_plandeacci%C3%B3n\\_final\\_210716%20MSJ%20BID.pdf](https://www.msj.go.cr/MSJ/Capital/SiteAssets/sanjose_plandeacci%C3%B3n_final_210716%20MSJ%20BID.pdf)

## Textes législatifs

Asemblea Legislativa. (15 de noviembre de 1968). Ley de Planificación Urbana [Ley 4240 de 1968]. En ligne : [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=FN)

Poder Ejecutivo. (27 de enero de 2001). Reglamento a la Ley de Impuesto sobre Bienes. [Decreto Ejecutivo 27601 del 12/01/1999]. En ligne : [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=44362&nValor3=93196&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=44362&nValor3=93196&strTipM=FN)

## Blog

Roy Allan Jiménez. (2018). GAM: La inadecuada distribución de la plusvalía en la ciudad, Urbe@21. En ligne : <https://urbe21blog.wordpress.com/2017/01/05/gam-la-inadecuada-distribucion-de-la-plusvalia-en-la-ciudad/>

Roy Allan Jiménez. (2017). Biografía del Plan GAM, un drama de telenovela. Urbe@21. En ligne : <https://urbe21blog.wordpress.com/2016/07/07/biografia-del-plan-gam-un-drama-de-telenovela/>

Roy Allan Jiménez. (2017). Planificación Urbana en Costa Rica. Apuntes sobre nuestra forma de hacer ciudad en el último siglo. Urbe@21. En ligne : <https://urbe21blog.wordpress.com/2017/01/08/planificacion-urbana-en-costa-rica/>

## Sites institutionnels

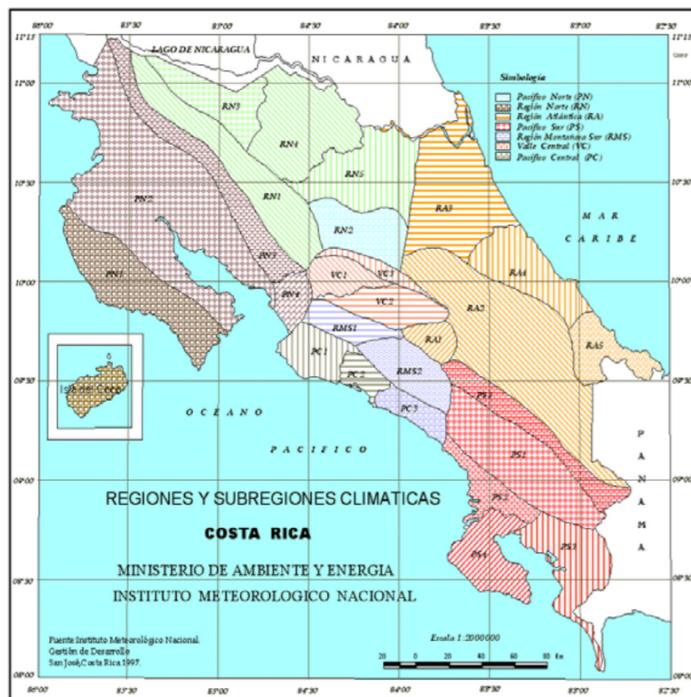
Banque de données en ligne de la Banque Mondiale : <https://donnees.banquemoniale.org/pays/costa-rica>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos : <https://www.inec.cr>

Ministerio de Viviendo y Asentamientos Humanos : <https://www.mivah.go.cr/InicioN.shtml>

Municipalidad de San José : <https://www.msj.go.cr/SitePages/home.aspx>

**Annexe n° 1 : Carte des régions et sous-régions climatiques au Costa Rica, Institut météorologique national du Costa Rica. Source : Johnny Solano Roberto Villalobos, Instituto Meteorológico Nacional, REGIONES Y SUBREGIONES CLIMATICAS DE COSTA RICA, 1997**



**Annexe n°2 : Profil topographique de la Vallée Centrale** Source : Vargas Ulate, G. (2006). Análisis histórico geográfico del uso de los términos valle, meseta y depresión en la región central de Costa Rica. Reflexiones, 85, N°1. San José : Universidad de Costa Rica

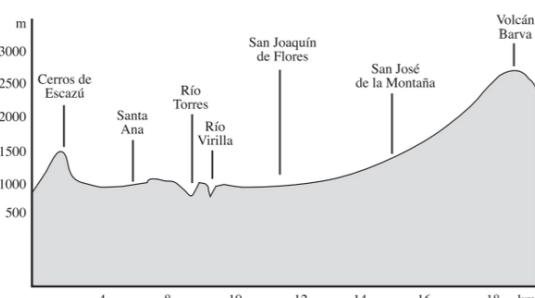


Figura 3. Perfil topográfico de la depresión tectónica Central

Fuente: Elaboración del autor a partir de INVU, OPAM, 1981. Mapa Gran Área Metropolitana. Escala 1:200 000. Instituto Geográfico Nacional, San José.

**Annexe n°3 : Petites vallées causées par les rivières dans la Vallée Centrale, Source : Vargas Ulate, G. (2006). Análisis histórico geográfico del uso de los términos valle, meseta y depresión en la región central de Costa Rica. Reflexiones, 85, N°1. San José : Universidad de Costa Rica.**

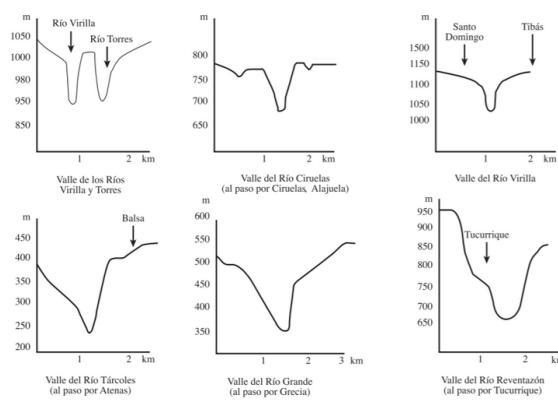


Figura 4. Valles de ríos en la depresión tectónica Central

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Instituto Geográfico Nacional, Hoja Naranjo, 1981, Hoja ABRA, 1989, Hoja Tucurrique, 1981, Hoja Río Grande, 989. Escala 1:50000.

**Annexe n°4 : Désastres dans la Vallée Centrale par type de risque. 1985-2013. Source : Valverde, J-M. (2015). Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano. Vigésimo segundo Informe Estado de la Nación. CONARE. San José, Costa Rica.**

CUADRO 6.10

**Eventos de desastre en el Valle Central por tipo. 1985-2013**

Tipo	Número de eventos	Porcentaje
Actividad Volcánica	19	0,3
Avenida torrencial	64	1,0
Deslizamiento	2.082	31,1
Inundación, lluvia, tempestad, tormenta eléctrica	3.829	57,1
Sequía	5	0,1
Sismo	143	2,1
Vendaval	563	8,4
Total	6.705	100,0

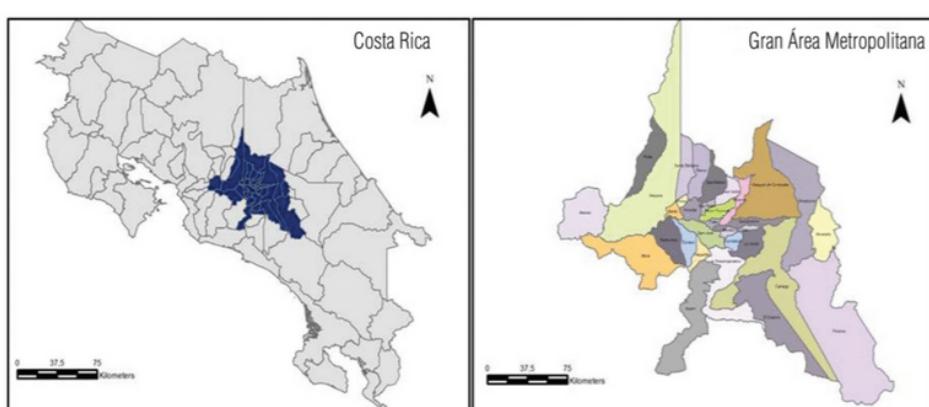
Fuente: DesInventar, 2015.

**Annexe n° 5: Evolution de la population des 4 principaux cantons de la GAM pour les années 1950, 1984 et 2011. Source : INEC, recensement 1950, 1984 et 2011**

CANTONS	1950	1984	2011
SAN JOSÉ	111 820	241 464	288 054
ALAJUELA	37 376	127 472	254 886
CARTAGO	30 763	87 125	147 898
HEREDIA	19 898	54 896	123 616

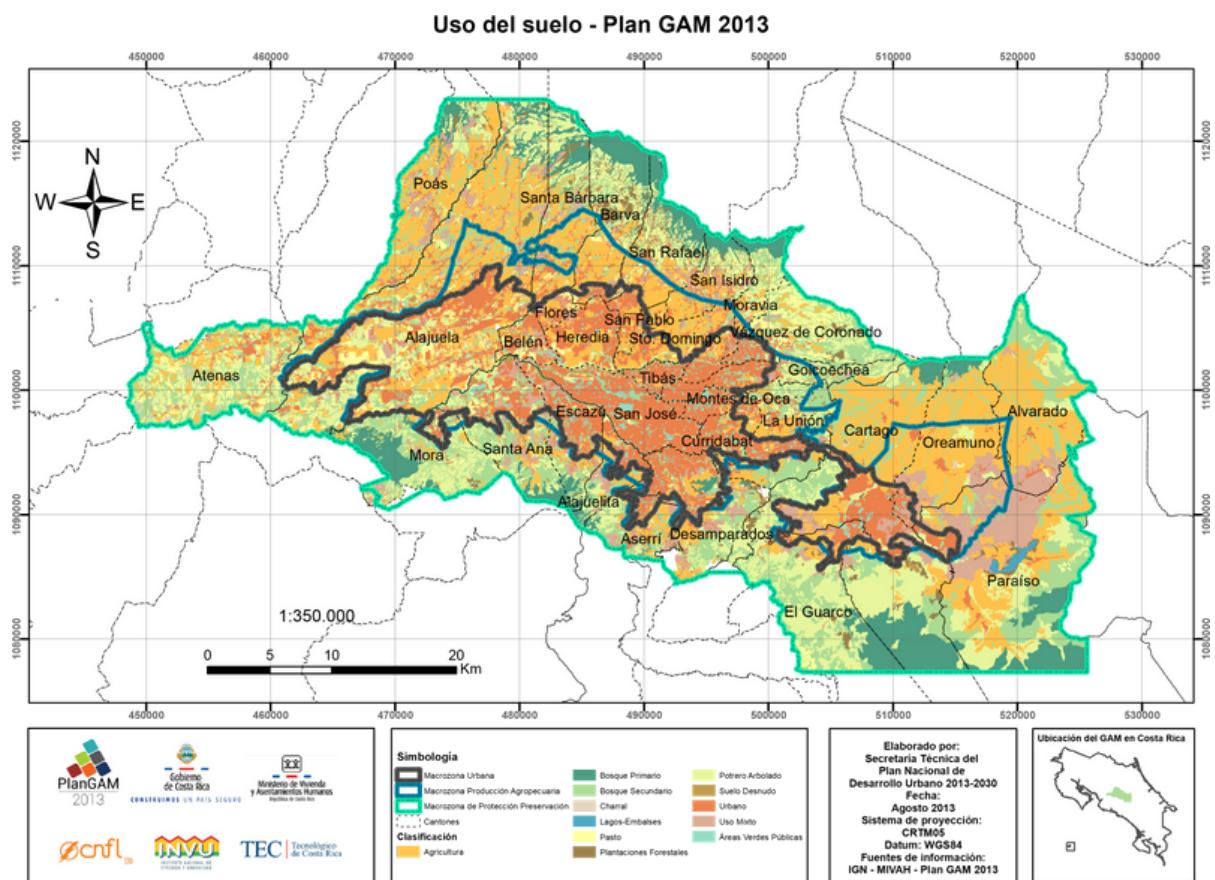
**Annexe n° 6: Annexe n° : Carte de la GAM et de ses 31 cantons à l'échelle du territoire national. Source : Arias et Sánchez, Universidad de Costa Rica (UCR), San José, 2012**

FIGURA 1  
MAPA ÁREA DE ESTUDIO: GRAN ÁREA METROPOLITANA (GAM)



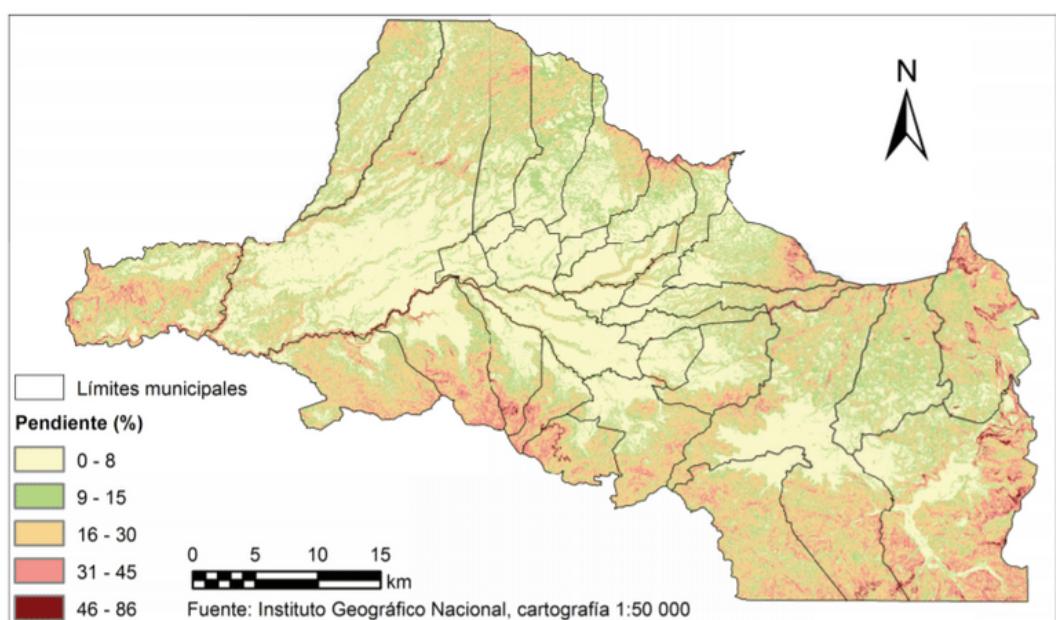
Fuente: Arias y Sánchez, 2012.

Annexe n°7 : Carte de l'usage des sols en 2013 dans le territoire de la GAM, Source : Plan GAM 2013, TEC



Annexe n°8 : Variation des pentes dans la région métropolitaine de San José. Source : Instituto Geográfico Nacional de Costa Rica

Figura 5. Variación de pendientes en la región metropolitana de San José

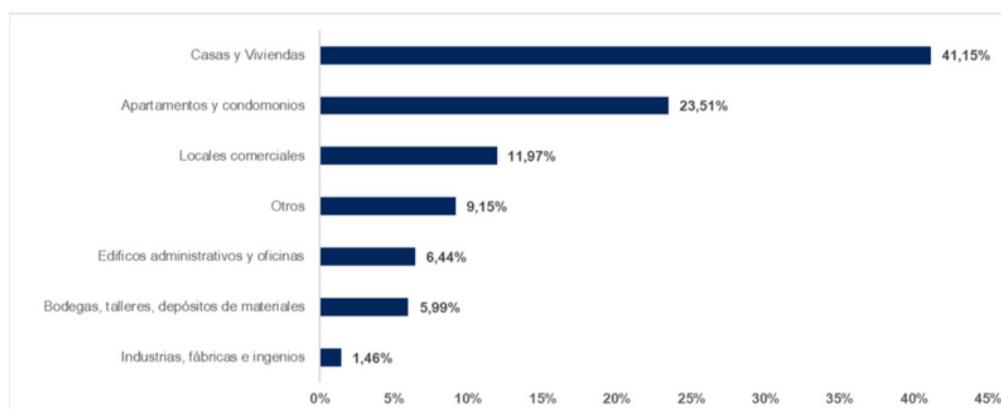


# ANNEXES

Annexe n° 9 : Carte des établissements précaire dans la GAM en 2005. Source : MIVAH, Direction du logement, 2005

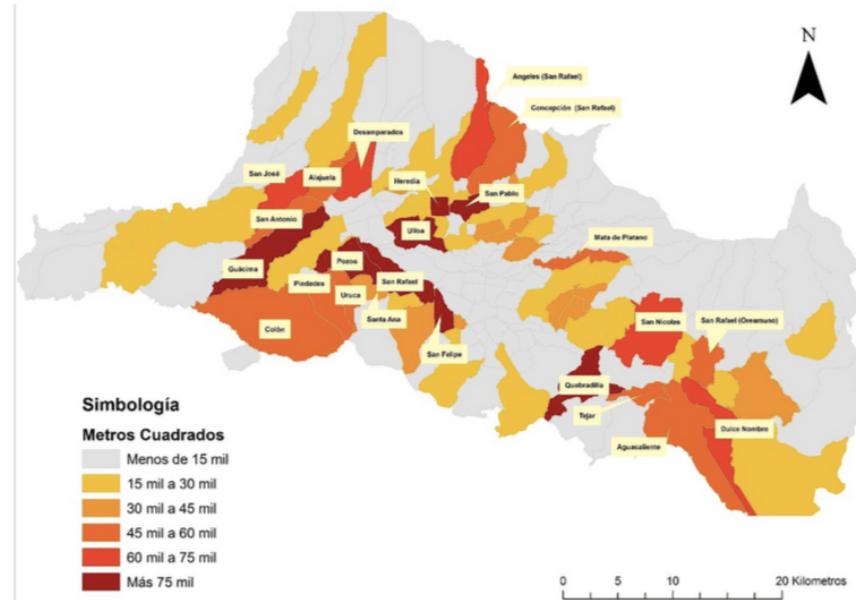


Annexe n° 10 : Distribution des mètres carrés de construction dans la GAM selon leur fonction (2013-2016). Source : Sánchez Hernández L. (2018). Tendencias y patrones del crecimiento urbano en la GAM, implicaciones sociales, económicas y ambientales y desafíos desde el Ordenamiento territorial. Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2018. CONARE. San José, Costa Rica.



# ANNEXES

Annexe n° 11 : Localisation des nouvelles constructions de logement dans la GAM, en mètres carrés de construction (2013-2016). Source : Sánchez Hernández L. (2018). Tendencias y patrones del crecimiento urbano en la GAM, implicaciones sociales, económicas y ambientales y desafíos desde el Ordenamiento territorial. Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2018. CONARE. San José, Costa Rica.



Annexe n° 12 : Cartes des déséconomies liées aux problèmes de transits, de pollution et d'insécurité dans la GAM. Source : Otoya Chavarria, M. (2009). Estimación económica de las principales deseconomías presentes en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Centro Internacional de Política Económica para el desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional (CINPE-UNA). Heredia, Costa Rica.

Tabla 2. Gran Área Metropolitana. Deseconomías urbanas, Variables analizadas y Costos totales estimados (Tabla-resumen). 2005

Deseconomías Urbanas	Variables consideradas	Costo Total (En US \$)	% respecto al PIB 2005
<b>Infraestructura Vial y Sistema de Transporte</b>		<b>337.459.656,63</b>	<b>1,71</b>
<i>Accidentes de Tránsito (Datos 2005)</i>	Muertes Heridos Daños materiales Años de vida perdidos Incapacidades	59.320.296,76	0,30
<i>Congestión ( Tiempo) (Datos 2006)</i>	Tiempo promedio en congestión	242.946.158,11	1,23
<i>Congestión (Combustible) (Datos 2006)</i>	Consumo de combustible Km. recorridos en congestión	35.193.201,76	0,18
<b>Contaminación</b>		<b>220.335.380,24</b>	<b>1,11</b>
<i>Del Aire (Datos 2005)</i>	Consumo de combustible Emisiones de CO <sub>2</sub> Enfermedades respiratorias Atenciones hospitalarias	24.526.949,07	0,12
<i>Por Desechos Sólidos (Datos 2005)</i>	Toneladas métricas de basura Costo de recolección y disposición	195.808.431,17	0,99
<b>Inseguridad Ciudadana</b>		<b>282.129.910,99</b>	<b>1,42</b>
<i>Inseguridad Ciudadana (Datos 2005)</i>	Homicidios Suicidios Años de vida perdidos Gastos en seguridad	282.129.910,99	1,42
<b>TOTAL</b>		<b>839.924.947,86</b>	<b>4,24</b>

Nota: La información de congestión solamente está disponible para el año 2006.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con base en los resultados del estudio

# ANNEXES

Annexe n°13 : Projection des futurs impacts relatifs aux épisodes de sécheresse. Source : BID, 2015

ESCENARIO DE SEQUÍA			
RIESGO AGRÍCOLA	ÓPTIMO	MODERADO	PESIMISTA
CAFÉ	2,7640% Aumento de la producción en relación a condiciones sin sequía.	2,7626 % Aumento de la producción en relación a condiciones sin sequía.	2,7608% Aumento de la producción en relación a condiciones sin sequía.
CAÑA DE AZÚCAR	0,8877% Aumento de la producción en relación a condiciones sin sequía.	0,8849% Aumento de la producción en relación a condiciones sin sequía.	0,8815% Aumento de la producción en relación a condiciones sin sequía.
RIESGO HUMANO	ÓPTIMO	MODERADO	PESIMISTA
MUJERES	666.953 Muy alta amenaza, 328.630 alta amenaza.	917.490 Muy alta amenaza, 78.093 alta amenaza.	932.194 Muy alta amenaza, 63.389 alta amenaza.
NIÑOS	323.522 Muy alta amenaza, 161.788 alta amenaza.	446.911 Muy alta amenaza, 38.398 alta amenaza.	454.858 Muy alta amenaza, 30.451 alta amenaza.
ADULTOS MAYORES	104.426 Muy alta amenaza, 47.425 alta amenaza.	141.185 Muy alta amenaza, 10.666 alta amenaza.	143.147 Muy alta amenaza, 8.704 alta amenaza.

Annexe n° 14 : Projection des coûts financiers relatifs aux risques naturels. Source : BID, 2015

RESUMEN DE PÉRDIDA ANUAL (Riesgo físico en Colones) - INUNDACIÓN 1			
ESCENARIO	PÉRDIDA MÁXIMA	PÉRDIDA ANUAL	AUMENTO DE PÉR [Entre 2015 y 20]
2015	CRC 23 millones	CRC 479 millones	n/a
2030 - Escenario tendencial	CRC 51 millones	CRC 912 millones	CRC 432 millones
2030 - Escenario plan regional	CRC 39 millones	CRC 670 millones	CRC 190 millones
2030 - Escenario crecimiento inteligente	CRC 23 millones	CRC 479 millones	CRC 0

## Histoire et organisation de la région

- Le Costa Rica a peu d'influence de la colonisation car il est l'un des derniers pays à avoir été colonisé par les espagnols. Cartago était plutôt la capitale coloniale.
- I- Il n'y a pas une culture urbaine, dans le sens où il n'y a pas cette vision de la ville où on peut avoir des activités de loisirs, cela peut venir de son urbanisation non planifiée ou de la gouvernance de la ville.
- San José est une sorte de "grosse bourgade" qui concentrait des activités gouvernementales, administratives, commerciales ; et d'autres petites villes se sont développées autour : Alajuela, Escazu, Heredia, Desamparados. Ces villes se sont connectées de manière spontanée.
- Importance des déplacements pendulaires entre ces villes et San José
- Les ticos n'aiment pas habiter dans des immeubles. Ce sont souvent des petites maisons, l'idéal est d'avoir sa propre maison avec son jardin et habiter loin d'un centre urbain.
- Influence américaine très forte dans le sens où on habite en périphérie, on prend la voiture tout le temps avec un mode de consommation inspiré du modèle américain
- Sentiment d'insécurité venant surtout du fait que le centre soit vide et de la présence de "junky"/ drogués
- A peu près 1/3 de la population vient de l'immigration nicaraguayenne (40/45% d'immigrés). C'est une population pauvre qui va s'installer dans des quartiers pauvres et qui peuvent entrer ensuite dans des activités illicites (surtout les colombiens)
- Perception négative envers ces gens dû à leurs conditions socio-économiques + que leur origine ethnique

## Gouvernance

- Il y a les capacités techniques mais des problèmes de gouvernance persistant.
- Le maire de San José appartient à un parti puissant qui a longtemps gouverné mais aujourd'hui le président est d'un autre parti, ce qui entraîne des sources de tensions entre municipalité de San José et le gouvernement.

## Financement

Les questions de financements sont liées aux questions de gouvernance

- Le pays a 2 possibilités de financements :

Ressources propres tirées des impôts

financements obtenus de bailleurs de fonds -> BM BID ou BCIE (Banco centroamericano de integracion economica) -> les 3 principaux acteurs au CR ; et on retrouve aussi la CAF (Banco de desarollo de America Latina) + bailleurs du gouvernement chinois

- Le Costa Rica est dans une situation fiscale très compliquée : énormément d'évasion fiscale, très peu de recouvrement d'impôts donc difficultés à financer les institutions publiques (secteur public extrêmement fort avec beaucoup de fonctionnaires bien payés)
- Le Costa Rica est un pays assez solide économiquement, il fait beaucoup appel aux bailleurs de fonds
- Les projets d'envergure en terme de budget (plus de 100 millions de dollars environ) sont gérés au niveau national-
- Appétit du secteur privé pour faire des projets au Costa Rica mais la gouvernance bloque tout

## Risques naturels / environnement

Saisons humide avec d'énormes pluies torrentielles. Imperméabilisation des montagnes autour, fait que beaucoup d'eau affluent vers la ville et provoque des risques d'inondations, plusieurs cm d'eau dans les rues, les rues se transforment en petites rivières.

Impact sur l'organisation de la ville, donc installation de caniveaux de 1m par 1m le long des trottoirs

- Risque sismique aussi très fort mais il est plutôt bien géré avec la maîtrise des permis de construire. On n'obtient pas de permis de construire si la maison ne respecte pas les normes sismiques.
- Les constructions des quartiers précaires ne sont pas aux normes donc elles sont beaucoup plus vulnérables face aux risques, à l'inverse des quartiers formels.
- Enormément de mesures au niveau national pour la protection de la biodiversité. Le pays s'est développé touristiquement grâce à cette image, mais en termes de politique environnementale urbaine c'était très faible. Les projets urbains n'avaient pas d'aspect environnemental.

## Gobernanza y planificación

Cada municipalidad tiene la responsabilidad de hacer la planificación urbana en su territorio

No tienen una agenda común, ni una institución regional, sino que nada más que coordinación de municipio con municipio por separado.

## El uso del suelo

Hay muchas construcciones informales realmente y hay mucho interés político también, en expandir ese anillo de contención precisamente sea porque tienen terrenos en las áreas de afuera entonces es interesante para que se suba el valor de la tierra entre otras razones.

Los municipios no tienen una verdadera capacidad de fiscalización y hubo también problemas de corrupción

Hay construcciones en áreas de recarga acuífera o zonas de alto riesgo y eso termina causando problemas en las políticas.

Parece que más de la mitad de los municipios no tienen planes reguladores, o sea que no cuentan cómo se va a desarrollar su territorio y la otra mitad tiene planes pero son antiguos.

Es una obligación tener un plan regulador pero los municipios no han tenido recursos, ni financieros, ni humanos para desarrollarlos bien. Y muchas otras veces, tienen el plan, pero tienen que pasar por varias etapas de aprobación, y en algunas de etapas se queda pegada.

Este bloqueo pasa al nivel de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) que tiene que aprobar los componentes ambientales de esos planes reguladores.

El Plan GAM 2013 busca hacer es que todos los municipios siguen una misma línea, pero no están obligados a seguirla porque hay un principio legal que es que las municipalidades tienen autonomías sobre el desarrollo de su territorio

## Financiamiento

El presupuesto que el gobierno les da a cada una de las municipalidades es muy bajo y ellas tienen que financiar sus proyectos a partir de la recaudación de ciertas tasas

Aunque no hay una supervisión o un control sobre cómo se están ejecutando sus fondos, hay como un acuerdo de transparencia en lo que se hace.

En los proyectos urbanos, la inversión viene principalmente del sector privado.

Los financiamientos públicos vienen más de la coordinación con el gobierno central, a través del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la entidad encargada de ver este tema de vivienda a nivel de país.

## Segregación socio-espacial

Hay áreas de bastantes ingresos económicos justo a la par de áreas totalmente empobrecidas o con bajos recursos económicos.

## Gobernanza / planificación de la GAM

### Actores

Solamente dos niveles de gobierno: nacional (Gobierno Central) y local (municipalidades).

Financiamiento es muy desigual, al Nacional corresponde 98% de recursos públicos, mientras al Local los restantes 2%.

De todos los servicios urbanos al nivel local corresponde solamente la recolección y tratamiento de desechos sólidos, mantenimiento y limpieza de las calles locales, parques y la planificación de uso del territorio, excepto las zonas protegidas nacionales.

Casi inmediatamente después de la formulación del último Plan GAM (POTGAM, TEC, 2013), este fue cuestionado ante la Corte Constitucional ("Sala IV") y hasta el día de hoy el asunto no está resuelto.

Por su lado, las 31 municipalidades de la GAM están organizadas en forma de las cuatro federaciones intermunicipales, para cada una de las cuatro áreas metropolitanas (provinciales): de Cartago, San José, Heredia y Alajuela.

No obstante, el Gobierno (incluyendo MIVAH e INVU) nunca tomaron en serio estas federaciones, ni sus planes intermunicipales, alegando, que su membresía es voluntaria y por eso no puede existir un compromiso serio por parte de sus miembros;

## PLANES GAM

El primer Plan Conceptual del Área Metropolitana de San José fue desarrollado en el 1949, entre el Gobierno y la Municipalidad de San José y con la ayuda de la Organización Panamericana ("Plan Solow").

A mediados de los 70 nació la idea de concretarlo en forma de los planes reguladores, de acuerdo con la recién aprobada Ley de Planificación Urbana (1968). Para cumplir con esta tarea, (...) se vio la necesidad de ampliarlo aún más, incluyendo otras tres cabeceras provinciales (Cartago, Heredia y Alajuela), junto con sus zonas de influencia inmediata. Así nació el Plan de la Gran Área Metropolitana, GAM, que fue aprobado en 1982.

Dado que las 31 municipalidades de la GAM no tenían en aquel entonces su propio plan regulador, este primer Plan GAM del INVU resultó ser, en realidad, un solo "plan regulador de uso de suelo" para este inmenso territorio.

Debido a lo anterior, los tres posteriores esfuerzos de los "Planes GAM" cayeron en esta misma trampa metodológica: su objetivo no era "hacer un plan regional nuevo", sino "actualizar el Plan GAM del 1982".

### El impacto de los municipios y del gobierno en la organización y planificación de la GAM

El problema es que todos estos servicios y temas (agua y desagüe, energía y comunicaciones, organización de tránsito y transporte, delimitación de áreas protegidas, deslinde entre las zonas urbanas y no urbanas, y las políticas ambientales) están manejados por distintas instituciones gubernamentales, sin mucha coordinación entre ellas. En este sentido, un Plan GAM debió verse, como un espacio para esta coordinación, pero ninguna de las opciones de "Planes GAM" dedicó lo suficiente tiempo y espacio para ello.

## Cómo se podría repensar/reformar la gestión administrativa de San José / de la GAM?

Hay demasiadas instituciones gubernamentales y municipalidades, como para tener clara su representación permanente, así como las cuatro áreas metropolitanas, que componen la GAM, son bastante diferentes en términos geográficos y socioeconómicos.

Me inclinaría por la propuesta del Plan GAM-1982, un poco actualizada, que consistiría en lo siguiente:

A nivel de la Gran Área Metropolitana, GAM. Debe existir un Esquema Regional de Integración de Infraestructuras y Políticas Institucionales, con una comisión interinstitucional para su formulación y seguimiento, convocada por el INVU de acuerdo a la Ley de Planificación Urbana. Las municipalidades participarían en forma de sus cuatro federaciones representadas por sus coordinadores.

A nivel de cada una de las cuatro áreas metropolitanas...