

## INTRODUCTION

# Périphéries du Sud dans la métropolisation approches et comparaisons

*Jean-Louis CHALÉARD, Émile LE BRIS*

Les textes rassemblés dans ce Grafigéo proviennent de recherches menées dans le cadre de l'ANR PERISUD, dont l'objet est l'étude de la dynamique territoriale dans les périphéries des métropoles des « Suds ».

Elle associe des laboratoires de recherche français (UMR PRODIG, LADYSS), relevant de plusieurs institutions françaises (universités de Paris 1 et Paris 8, CNRS, IRD) et des partenaires dans les pays du Sud : l'East China Normal University de Shanghai, la FLACSO de Mexico, l'université de Fort-Hare en Afrique du Sud, l'université San Marcos de Lima, l'Académie des sciences agricoles d'Hanoi, l'université d'Abidjan-Cocody en Côte d'Ivoire.

L'équipe de recherche à forte majorité de géographes est cependant pluridisciplinaire, car les questions posées peuvent difficilement être analysées par une seule discipline. En outre, elle réunit les compétences de spécialistes d'études rurales et d'études urbaines, dans des espaces où la confrontation du rural et de l'urbain est au cœur des dynamiques.

### **1. Mutations des périphéries et logiques de la métropolisation**

Les espaces périphériques ont certes déjà été étudiés par le passé, mais les approches comme les situations ont depuis changé. Dans les années 1960 et 1970, les périphéries urbaines ont souvent été analysées comme de simples extensions de la ville ou des espaces

ruraux en voie d'absorption, sans identité propre (cf. les travaux des équipes autour de Vennetier). S'agissant des pays du Sud, la ville était largement vue comme une machine à transformer les paysans en citoyens, les thèses dominantes à l'époque voyant dans le rapport de la ville à la campagne une entrave au développement, notamment celle de M. Lipton sur le biais urbain (Lipton, 1976). Ce point de vue s'est modifié à partir des années 1980 : le dépassement de l'idée d'une coupure radicale entre le rural et l'urbain (Chaléard, Dubresson, 1999 ; Loyer, Hervier, 2003) a conduit à percevoir ces périphéries comme des espaces singuliers et dynamiques (Vanier, 2007). Dans le contexte de la métropolisation, liée au rôle des villes dans la mondialisation (Ascher, 1995), d'autres interrogations surgissent, autour des notions d'aggravation des ségrégations et de fragmentation, mais aussi de multiplication des échelles de la gouvernance et de l'innovation (cf. par exemple : Dureau *et al.*, 2000). Ces observations peuvent être associées, dans certains cas, à des représentations réductrices des périphéries comme des espaces mal reliés au reste de l'urbanisation et marqués par plusieurs indicateurs de marginalité (occupation illégale du sol, trafics et criminalité, pauvreté des résidents, etc.). Cette vision, qui associe la marginalité-exclusion dans l'espace à la marginalité-exclusion sociale, n'est que partiellement conforme à la réalité (Davis, 2006). On est en réalité confronté à une mosaïque d'espaces contigus prenant part de ma

## INTRODUCTION

# Metropolization in the peripheries of cities of the South, approaches and comparisons

*Jean-Louis CHALÉARD, Emile LE BRIS*

The articles included in this *Grafigéo* are the outgrowth of research conducted within the framework of the ANR PERISUD on the dynamics of localities on the periphery of the cities of the “South.”

It brings together research laboratories (UMR PRODIG, LADYSS) located in several French institutions (the Universities of Paris 1 and Paris 8, CNRS, IRD) with partners in countries of the South: East China Normal University in Shanghai, FLACSO in Mexico City, the University of Fort Hare in South Africa, San Marcos University in Lima, the Academy of Agricultural Sciences in Hanoi, and the University of Abidjan-Cocody in Côte d'Ivoire.

Although the research group includes a number of geographers, it is nonetheless multidisciplinary, given that the questions raised can hardly be analyzed from the standpoint of any one discipline. Moreover, it brings together the skills of specialists in rural studies and urban studies, in areas where confrontation between the rural and the urban is central to the dynamics of change.

### **1. Change in peripheral areas and the patterns of metropolization**

Peripheral areas have of course been studied in the past, but both the approaches and the conditions have changed in recent years. In the 1960s and 1970s, urban peripheries were often analyzed as if they were either

mere extensions of the city or else rural areas in the process of being absorbed into the city, with no identity of their own (see for instance the work of the research groups associated with P. Vennetier). In studying the countries of the South, the city was widely viewed as a machine for transforming peasants into city-dwellers; the dominant theories at the time saw the relationship of the city to the country as an obstacle to development, notably in the work of M. Lipton on urban bias (Lipton, 1976). Since the 1980s, this attitude has changed: the idea that there is a radical break between the rural and the urban has been abandoned (Chaléard, Dubresson, 1999; Loyer, Hervier, 2003); peripheries are now perceived as unique, dynamic areas (Vanier, 2007). In the context of metropolization linked to the role that cities play in globalization (Ascher, 1995), other questions arise, focusing on worsening segregation and fragmentation as well as on the proliferation of levels of governance and of innovation (see for example Dureau *et al.*, 2000). Such a focus can be associated in some cases with reductive images of peripheries as areas poorly connected to other processes of urbanization and marked by various indicators of marginality (illegal occupation of land, drug trafficking and crime, poverty of the population, and the like). This conception, which equates geographical marginality and exclusion with social marginality and exclusion, only partially reflects reality (Davis, 2006). In fact, what exists is a

-nières très différentes aux dynamiques urbaines ; la marge se niche dans des interstices situés entre ces espaces qui manifestent une étonnante capacité à résister aux politiques d'aménagement, lesquelles oscillent entre permissivité et répression.

L'hypothèse centrale de la recherche est que les mutations des périphéries des métropoles du Sud traduisent une adaptation aux logiques de la métropolisation et sont marquées par une complexité spatiale et sociale croissante. Six agglomérations, dans plusieurs régions du monde et dans des économies engagées dans des phases de développement distinctes, ont été choisies pour la tester : par ordre décroissant de leur niveau de commandement, Shanghai, Mexico, Lima, Le Cap, Hà Nội et Abidjan. Ce choix devrait permettre d'identifier des gradients et des écarts aux modèles généraux de la métropolisation élaborés jusqu'à présent.

Commencée en 2008, cette recherche est loin d'être achevée. C'est dire que les textes présentés se veulent des rapports d'étapes. Outre une tentative de comparaison à base de cartes thématiques, six articles présentent chacun les périphéries d'une des six métropoles retenues. Il s'agit en priorité de faire une présentation générale de la mise en place et des questions qui se posent pour chaque périphérie. C'est pourquoi les communications insistent fortement sur l'évolution spatiale des villes, l'extension des périphéries, leur différenciation en fonction de leur situation par rapport au centre et leur époque de création.

Le projet a soulevé et soulève encore de nombreux problèmes méthodologiques. Une des difficultés de la tâche est sans doute d'abord la mise au point d'un langage commun. De quelles « périphéries » s'agit-il ? Du péricentre au périurbain, le champ des périphéries et des problèmes qui s'y posent est vaste. La rapidité de la croissance urbaine dans les villes des Suds entraîne la création permanente de nouvelles périphéries, souvent étendues (le texte sur Le Cap donne une idée chiffrée de la dimension de ces quartiers

dans une métropole d'environ 3 millions d'habitants). Pour autant, les situations ne sont pas simples. Dans la plupart des cas, comme au Cap ou à Lima, le processus d'étalement urbain n'est pas continu, des espaces laissés vacants pour différentes raisons étant ensuite comblés. Il faut ajouter que, dans sa croissance, la périphérie englobe des villes anciennes, qui ont elles-mêmes des centres locaux : c'est particulièrement vrai à Mexico, très étendue, mais aussi à Lima (dont la périphérie a rejoint des petites villes comme Chosica) ou Abidjan (dont le périmètre administratif englobe une ancienne capitale, Bingerville). Les auteurs du texte sur Le Cap distinguent à propos de cette métropole différents types de périphéries, soulignant leur caractère composite, qui ne peuvent se définir uniquement par la distance au centre. Les six monographies insistent sur les périphéries « externes », celles en train de se créer, où se produisent sans doute les phénomènes les plus nouveaux et où la confrontation entre le rural et l'urbain est la plus vive. Cette démarche permet d'approfondir l'analyse des processus. Pour autant, pour chaque métropole, les limites du champ d'étude doivent tenir compte des conditions locales.

Parmi les autres questions importantes, celle des modalités de la comparaison est centrale. Et si de plus en plus d'études en sciences sociales présentent une démarche comparative, la difficulté est ici particulièrement ardue compte tenu du nombre de cas étudiés. L'article sur l'atlas comparatif des six métropoles est exemplaire à ce titre. La question n'est pas seulement celle de l'accès inégal aux sources ou de leur existence, voire, question classique, celle de leur inégale fiabilité. Mais les mailles territoriales sont d'étendues différentes et renvoient à des réalités différentes. Certaines agglomérations correspondent à une maille administrative et/ou politique (cas à Shanghai, Le Cap, Abidjan) ou s'étalent sur plusieurs entités administratives (Mexico étant particulièrement exemplaire de cette situation).

mosaic of contiguous areas that share in urban dynamics in very different ways. The margin is squeezed into the interstices between these areas, displaying an astonishing capacity to resist planning policy, which oscillates between permissiveness and repression.

The central hypothesis of this research project is that changes in the peripheral areas of cities of the South reflect their adaptation to patterns of metropolitan growth and are marked by increasing social and geographical complexity. Six conurbations in different parts of the world, whose economies exemplify different stages of development, were chosen to test the hypothesis: Shanghai, Mexico City, Lima, Cape Town, Hanoi, and Abidjan (listed in decreasing degree of political, administrative, and economic dominance over their region). By selecting these cases, variations and deviations from overall models of metropolization developed thus far can be identified.

This research project was begun in 2008 and is still far from complete, meaning that the texts presented here are intended simply as progress reports. Along with a tentative comparative overview based on thematic maps, each of the six articles discusses the peripheries of one of the cities selected. The primary goal is to give an overview of their development and of the issues that arise for each periphery: substantial emphasis is placed by each contribution on spatial changes in the cities, the expansion of the peripheries, and how these are differentiated as a result of their location relative to the city center and the period when they arose.

The project has raised and continues to raise many methodological problems. One of the obvious initial difficulties is the development of a common language. What “peripheries” are we talking about? From the “peri-center” to the “periurban,” the subject of peripheries and their problems is enormous. The rapidity of urban growth in the cities of the South leads to the creation of permanent new peripheries, often over wide areas (the article dealing with Cape Town gives a nu-

merical reckoning of the size of these neighborhoods in a conurbation of around three million inhabitants). However, none of the situations are simple. In most cases, as in Cape Town and Lima, the growth of urban sprawl is uneven, as areas left vacant for various reasons are later filled in. We can add to this that as it grows the periphery may swallow up existing cities, which have local centers of their own. This is particularly true of Mexico City, which has expanded massively, and also of Lima (whose periphery has reached small towns like Chosica) and Abidjan (whose administrative boundary encloses a former capital, Bingerville). The authors of the Cape Town article distinguish several types of periphery that cannot be defined solely in terms of their distance from the center of Cape Town, and emphasize their composite nature. All six case studies focus on the « external » peripheries, those now being created, where the newest phenomena are emerging and the confrontation between rural and urban life is most acute. This approach makes for a more thorough analysis of the processes involved. However, in each conurbation it must be recognized that local conditions determine the limits of possible research.

Among other important questions, that of the method to be used in drawing comparisons is central. While more and more social science research is adopting a comparative approach, the problems in our case are particularly thorny given the number of situations studied. The article on the comparative maps of the six cities gives an indication of these difficulties. The problem is not only the variation in the volume of sources and unevenness of access to them, or even (a longstanding problem) that of their varying reliability; the units that make up the fabric of different areas vary in extent and relate to different realities. Some conurbations are administrative or political units (as in Shanghai, Cape Town, and Abidjan), others encompass several administrative jurisdictions (a situation especially true of Mexico City). The level of detail covered by the data varies from one city to another: in

L'échelle des données n'est pas du tout la même d'une ville à l'autre : alors qu'à Lima le dernier recensement de 2007 permet d'avoir des renseignements à l'échelle de l'îlot, à Shanghai les données disponibles ne descendent pas au-dessous du canton.

Enfin, il faut ajouter que la terminologie varie fortement d'une ville à l'autre et rend difficile les comparaisons de certains indicateurs a priori significatifs. Ainsi, à propos de « l'habitat précaire » : pour certaines villes (comme Abidjan), il y a des sources, dans d'autres non. En outre, les définitions varient selon les agglomérations. Pour Lima, le pourcentage d'habitations dont les murs sont en matériaux légers, fourni par le recensement, est un indicateur de précarité de l'habitat. Mais est-ce suffisant ? Ces difficultés réduisent en partie le champ des comparaisons fines. L'article comparatif à partir des cartes en porte la marque. Mais il montre aussi que, sur de nombreux points, des comparaisons sont possibles, notamment sur le plan démographique. Les cartes révèlent quelques grands traits étudiés en détail dans les différentes monographies. C'est d'abord la rapidité de la croissance urbaine. Entre 1900 et 2005 la population de Mexico a ainsi été multipliée par 56 ! À un degré moindre, la réalité est identique dans les cinq autres métropoles : Lima est passée de 1,8 million d'habitants au début des années 1960 à plus de 7,6 millions au seuil des années 2010 ; Abidjan qui comptait moins d'un million d'habitants au recensement de 1975 avoisinait les 3 millions à celui de 1998 et approcherait en 2009 les 5 millions d'habitants, etc. Cette croissance a bien sûr surtout affecté les périphéries qui se sont partout étendues très rapidement. Cette dynamique dans des métropoles des Suds était attendue. Il est plus intéressant de constater que, même là où l'évolution s'est ralentie (comme à Mexico), les périphéries bénéficient d'une croissance forte grâce au jeu des redistributions internes alors que les centres connaissent une augmentation de leur population plus faible voire une diminution. Cela indique de fortes redistributions à l'intérieur des aggloméra-

tions au profit, en particulier, des marges externes. Cette évolution se traduit par la vigueur des concurrences, tant pour l'espace qu'entre acteurs. Les périphéries sont le théâtre de conflits entre différents groupes (promoteurs immobiliers ou acquéreurs individuels d'une part, autorités coutumière d'autre part, comme à Abidjan), ou instances de décisions (qui rendent compte des tensions pour l'approvisionnement en eau de Mexico à partir des réserves situées sur d'autres États que l'État de Mexico).

Sans entrer dans le détail, certains thèmes récurrents semblent émerger. Ainsi la concurrence ou la relation public/privé apparaît dans une majorité de communications. Les concurrences portent selon les cas sur la gestion des services publics (eau, transports), les grands aménagements, etc. Cela peut paraître normal dans le contexte néolibéral et de dérégulation actuelle. Plus surprenant, cette concurrence se manifeste aussi dans un pays « socialiste » comme le Vietnam, à Ha-Noï : les investisseurs s'y emparent à bas prix des rizières où seront construites villes nouvelles ou autoroutes ou activités. Il n'y a guère qu'à Shanghai que cette concurrence ne semble pas apparaître : mais ici ce sont plutôt les relations entre les différents niveaux de décision qui jouent un rôle majeur. L'importance du rôle du privé n'est pas sans conséquences : comme au Cap, les investissements privés se concentrent souvent dans les périphéries les plus riches, les plus accessibles, contribuant à créer ou aggraver des écarts entre espaces.

L'analyse des différentes périphéries montre que celles-ci sont ainsi largement prises dans des logiques de la métropolisation et de la mondialisation. Pour autant, les changements sont multiples. Ils touchent la société, les infrastructures, les activités et renvoient à des questions de gouvernance délicates et pour partie inédites. Nous nous sommes focalisés dans le programme PERISUD sur quatre thèmes privilégiés qui sont abordés dans tous les articles, certes inégalement, mais qui permettent d'approfondir l'analyse de certains aspects de la métropolisation dans les périphéries.

Lima the most recent census, from 2007, furnishes information down to the level of the city block, while in Shanghai available data goes no lower than canton level.

Finally, it must be noted that the terminology used varies greatly from one city to another and makes it difficult to compare certain indicators that can be expected to be significant. One example is the case of « substandard housing »: some cities (such as Abidjan) keep data on this, while others do not. In addition, definitions vary across conurbations. In Lima, the percentage of dwellings whose walls are of fragile materials, as identified by the census, is an indicator of substandard housing. But is this an adequate definition? These difficulties partly restrict the scope of detailed comparison, as is clear from the comparative article discussing the maps. But that article also shows that in many respects comparisons can be drawn, especially demographic ones. The maps reveal some major features that are studied in detail in the different articles. The first is the speed of urban growth. Between 1900 and 2005 the population of Mexico was multiplied by 56. The same is true to a lesser degree in the five other conurbations: Lima grew from 1.8 million in the early 1960s to over 7.6 million at the threshold of the 2010s; Abidjan, which had fewer than one million inhabitants in the 1975 census, was close to 3 million in the 1998 census, and in 2009 was approaching the 5 million mark; and so on. This growth has of course mainly happened in the peripheries, which have expanded very rapidly in every case. This dynamic in the conurbations of the South was one that had been expected. It is more interesting to note that, even where development has slowed (as in Mexico City), the peripheral areas still exhibit substantial growth due to internal population movement, while the centers are undergoing a slower population increase, or even a decline. This indicates significant population redistribution within the conurbations, chiefly toward the outer fringes, a development reflected in the keenness of the

competition both for space and among the inhabitants. The peripheries are the scene of conflicts among different groups (property developers and individual buyers on the one hand, and the traditional authorities on the other, as in Abidjan), or decision-making bodies (who respond to tensions around the supply of water to Mexico City from reservoirs located in states other than the State of Mexico).

Without going into detail, some recurring themes seem to emerge. Competition and the relation of public to private are issues that appear in a majority of the contributions. Competition arises, depending on the particular case, in the management of public services (water, transportation), major development projects, and so on. This may seem normal in the current neo-liberal context of deregulation; more surprisingly, competition is also manifest in « socialist » countries like Vietnam, where investors in Hanoi buy up cheap rice paddies that will be the site of the construction of new towns, highways, or commercial centers. Only in Shanghai does competition seem not to be present, but here it is rather the relations between different levels of decision-making that play a major role. The important role of the private sector is not without its consequences: as in Cape Town, private investment is often concentrated in the wealthiest, most accessible areas, thus helping to create or exacerbate disparities among peripheries.

The analysis of different peripheries shows that they are all caught up in patterns of metropolization and globalization. However, these changes take multiple forms. They affect society, infrastructure, and commerce, and relate to complex and to some extent novel questions of governance. In the PERISUD program we have focused on four key topics, discussed to a greater or lesser extent in all the articles, which make it possible to address some aspects of metropolization in the peripheries in greater depth.

## 2. Une approche par quatre grands thèmes

Le premier thème abordé, un des plus importants et des plus visibles, est celui de la division sociale de l'espace urbain. Les textes montrent qu'on ne se trouve plus dans une simple dynamique d'expansion de la ville, qui uniformiserait ses périphéries : celles-ci sont utilisées et en partie recrées par des populations d'origines et de caractéristiques diverses. À Songjiang (périphérie de Shanghai), la population est composée d'anciens citadins de la ville-centre, ayant eux-mêmes des niveaux de revenu très variés, d'anciens résidents locaux, paysans ou non, de migrants, etc. À Lima, comme à Mexico, la redistribution des populations du centre vers les périphéries a amené des classes moyennes là où dominaient autrefois des classes populaires. Les contrastes spatiaux n'en sont pas éliminés pour autant, cette diversité n'étant pas synonyme d'absence de phénomènes de ségrégation. À côté des quartiers pauvres et parfois les jouxtant, existent des quartiers réservés aux populations aisées. Le relief peut accentuer localement les phénomènes d'éclatement et de ségrégation : à Lima, les versants mal exposés sont colonisés par les couches populaires et ceux bien exposés par les classes aisées ; au Cap, le relief fragmente l'aire urbanisée et favorise la production d'espaces aux profils démographiques et sociaux extrêmement contrastés ; à Abidjan, la lagune sépare des quartiers aux vocations différentes, l'est étant le domaine des classes aisées et moyennes, le sud-est et le nord des couches populaires... L'aboutissement des multiples trajectoires résidentielles peut être, comme à Mexico, un modèle de ville fragmentée où les extrêmes se juxtaposent dans l'espace métropolitain. La diversité du contenu social des périphéries n'est donc pas synonyme d'absence de ségrégation. Pour autant, l'existence de clivages socio-spatiaux forts n'exclut pas les relations. Ainsi, à Lima, le contact rapproché de quartiers socialement très différents amène la multiplication de frontières matérialisées par des murs ou des *no man's land* ; mais ces frontières sont fran-

chies quotidiennement par des employés des quartiers aisés. Les oppositions ne sont pas toutes également marquées : à Abidjan, la croissance de la périphérie ouest se fait dans un contexte de mixité sociale beaucoup plus fort qu'à l'est ou au sud-est. Les textes s'interrogent ainsi sur la diversification et les phénomènes de différenciation, en étudiant ces « cartes sociales » de plus en plus compliquées.

Le second thème est lié au premier. Il étudie le rôle des réseaux d'infrastructures et des services associés dans la différenciation des espaces urbains.

Selon les cas, les réseaux d'infrastructures suivent ou guident la croissance et contribuent au modelage des périphéries. Les transports ont partout un rôle important. À Shanghai, les liaisons routières puis la construction de lignes de métro jouent un rôle décisif en permettant des migrations quotidiennes ou hebdomadaires croissantes entre le centre et les villes nouvelles. À Mexico, l'installation de nouvelles infrastructures de transport et le réaménagement des espaces industriels et tertiaires témoignent d'une complexification des modalités liées au travail et à la résidence, qui ne sont pas seulement centre-périphérie mais périphérie-périphérie. À Lima, la construction de grandes voies de circulation a permis les dynamiques des périphéries. Toutefois, les transports ne sont pas toujours bien adaptés pour proposer des réponses efficaces à la fragmentation et à la polarisation, tant en raison de l'insuffisance des infrastructures routières, sans cesse débordées par l'extension des agglomérations urbaines, que par l'importance de l'automobile (Le Cap, Mexico) et l'absence ou la faiblesse des transports collectifs comme le métro (inexistant, entre autres, à Lima, Abidjan...).

Les infrastructures sont souvent un bon indicateur du niveau de développement, sans que leur niveau de développement et le niveau social des résidents se recourent absolument. Certaines périphéries voient les infrastructures de service (magasins, centres commerciaux, etc.) se multiplier, ce qui leur donne plus d'autonomie par rapport au centre et

## **2. Approaching the question via four major topics**

The first topic, one of the largest and most visible, is the social partition of urban space. The articles show that what is now taking place is no longer a simple dynamic of urban expansion, which would create uniform peripheries; instead, these peripheries are taken over and partly recreated by population groups with a variety of origins and characteristics. In Songjiang on the periphery of Shanghai, the population is a mixture of former residents of the city center in a wide range of income brackets, existing local residents including peasants and others, migrants from elsewhere, and so on. In Lima, as in Mexico City, as a result of the redistribution of the population from the center to the peripheries the middle classes have moved into areas once dominated by the lower classes. Disparities have not ceased to exist in these areas, however, for this diversity does not mean that segregation has completely disappeared. Close to poor neighborhoods, sometimes immediately adjacent to them, there exist neighborhoods exclusively for the wealthy. The physical relief can locally exacerbate fragmentation and segregation: in Lima, hillsides with undesirable exposure are colonized by the lower classes and those with good exposure by the wealthy; in Cape Town, the physical relief breaks up the urbanized area and encourages the creation of districts with sharply contrasting social and demographic profiles; in Abidjan, the lagoon separates different kinds of neighborhood, the east being the domain of the upper and middle classes while the southeast and north are reserved for the masses. The outcome of this multiplicity of residential trajectories can be, as in Mexico City, a fragmented city in which extremes are juxtaposed within the overall conurbation. The social diversity of the population of the peripheries is thus not synonymous with the absence of segregation. All the same, the existence of sharp socio-spatial distinctions does not mean that relations are non-existent. In Lima, for instance,

the close proximity of neighborhoods that are socially very different results in a proliferation of physical barriers in the form of walls or no-man's-lands, but these frontiers are crossed every day by those who go to work in the affluent neighborhoods. The contrasts are not all equally sharp: in Abidjan, the growth of the western periphery is taking place in a context of social mixing that is much greater than it is in the east and south-east. The articles thus raise questions about the process of diversification and phenomena of differentiation, by studying these ever more complex « social maps ».

The second topic is related to the first, and addresses the role of infrastructure networks and related services in the differentiation of urban spaces.

Depending on individual circumstances, infrastructure networks either follow growth or promote it, and contribute to shaping the peripheries. Transportation plays an important role everywhere. In Shanghai, road links and the construction of subway lines play a decisive role in facilitating the increasing amount of daily or weekly commuting between the center and the new towns. In Mexico City, the implementation of new transportation infrastructure along with the redevelopment of industrial and commercial zones reflects the increasing complexity of movements between workplace and home, which are no longer only between center and periphery but also from one periphery to another. In Lima, highway construction has impacted the dynamics of the peripheries. However, new public transportation is not always well-designed to respond effectively to fragmentation and polarization, either because of the insufficient road infrastructure, which is constantly being overwhelmed by the expansion of urban areas, or because of the importance of the automobile (in Cape Town and Mexico City) and the inadequacy or complete absence of subway-type public transportation (which is nonexistent in Lima and Abidjan, to name only two).

créé des polarités secondaires car les populations des quartiers voisins viennent s'y ravitailler. À l'inverse, les périphéries pauvres apparaissent sous-équipées : c'est le cas des districts du sud-est au Cap.

En l'état, il est toutefois difficile de mener très loin les comparaisons. Le niveau d'équipement et des infrastructures est différent selon les métropoles : l'accès à l'eau est un problème majeur à Abidjan et révèle des niveaux d'équipements très dissemblables selon les quartiers et les niveaux de revenus ; ce n'est pas le cas à Shanghai où l'accès à l'eau est généralisé. Pour chaque périphérie des indicateurs spécifiques doivent donc être utilisés.

Un facteur important de diversification est l'apparition de dynamiques propres à la métropolisation dans les espaces que, faute de mieux, nous appelons « ruraux ». Ce sont des espaces agricoles ou boisés, ou qui l'ont été, proches dans leur définition de ce que les auteurs anglophones appellent les « *open spaces* ». Alors qu'on assistait apparemment à une disparition rapide de ces espaces sous la poussée de la ville, ils se recomposent aujourd'hui autour de systèmes d'activités qui profitent de la proximité de la métropole. Ces recompositions rurales laissent en place ou attirent des catégories socio-spatiales normalement peu répandues en ville (comme les ouvriers agricoles à Lima par exemple). L'agriculture reste une activité non négligeable, sauf à Mexico où elle a quasiment disparu. On peut rencontrer des cultures anciennes, comme la riziculture à Hà Nội, que la poussée urbaine n'a pas encore éliminée. Plus souvent, l'agriculture s'est orientée vers des spéculations commerciales, avec des formes d'agriculture intensives : maraîchage bien sûr (c'est vrai dans les cinq métropoles hors Mexico) et des cultures spéciales pour la ville (vergers, comme à Shanghai, etc.) ; l'élevage a connu aussi un grand essor (signalé à Lima et Abidjan) ; les cultures pour l'exportation sont rares, mais la vigne à la périphérie du Cap profite de la présence de la métropole pour se développer. Il semble que, sauf à Mexico, l'agriculture résiste mieux que dans les périphéries des villes du Nord.

Comment l'expliquer ? On peut émettre quelques hypothèses, qui mêlent survivances et pratiques nouvelles issues de la métropolisation : ainsi, il existe une agriculture d'autosubsistance qui, combinée avec un emploi en ville, permet aux familles pauvres de survivre ; à l'opposé, de grandes entreprises valorisent l'activité touristique conjointement à la production agricole (c'est le cas de grands vignobles du Cap) ; il existe également des stratégies patrimoniales (on garde la terre qu'on loue)... Il semble que dans le contexte de métropolisation, on ait plus des recompositions que des systèmes de production radicalement nouveaux.

En outre, l'agriculture peut se mêler à d'autres activités ou usages en rapport avec la métropolisation. Un des éléments que l'on retrouve partout est la valorisation de l'environnement, liée directement aux besoins des citadins, qui se traduit par la préservation d'espaces verts, la fréquentation des parcs et des espaces « naturels » en périphérie. Ce phénomène est sans doute moins répandu que dans les métropoles du Nord. Il n'en est pas moins significatif d'une évolution dont tous les textes offrent de multiples exemples. Il se traduit par le développement du tourisme « vert » (attesté à Shanghai, à Lima...), la préservation de parcs (dont le Cap fournit une bonne illustration), la multiplication des restaurants champêtres, etc. Cette évolution rend plus aigus les conflits entre différents usages en périphérie : concurrence pour la terre, pour l'eau, pollutions de toutes sortes qui vont à l'encontre de vocations touristiques, etc. Elle renvoie alors à l'analyse des politiques mises en œuvre par les autorités : zonage, préservation d'espaces « verts », place des populations locales dans les décisions, etc. C'est la gouvernance même des périphéries qui est alors interrogée.

Dans les périphéries urbaines se posent des questions de gouvernance communes à l'ensemble des grandes villes du monde : le financement des politiques urbaines et la responsabilité budgétaire, la légitimité de l'échelle territoriale de gouvernement urbain et la

Infrastructure is often a good indicator of the social status of a periphery, though its overall status and the status of its individual residents do not match exactly. Some peripheries are seeing a proliferation of service-related infrastructures (stores, malls, and so on), giving them more autonomy from the center and turning them into secondary centers, as the populations of nearby neighborhoods go there to shop. Conversely, poor peripheries also have inadequate facilities, as in the districts to the southeast of Cape Town.

Under these conditions, it is difficult to take comparisons very far. The level of facilities and infrastructure differs significantly from one city to another: for instance, access to water is a major problem in Abidjan, where the level of facilities varies massively across neighborhoods and income brackets, while the converse is true of Shanghai, where access to water is universal. Separate indicators thus need to be developed for each peripheral area.

An important factor affecting diversification is the emergence of dynamics of metropolization in those areas that for want of a better word we call « rural » in French. These are areas that are or were farmland or forest, roughly what in English is referred to as « open space. » Although it looked for a while as if these areas were rapidly disappearing under the pressure of urbanization, today they are being reconfigured around commercial centers that take advantage of the proximity of the metropolis. This reconfiguration of rural areas retains or attracts socio-spatial groups that are not normally common in the city (farm workers in Lima, for example). Agriculture continues to be an important activity, except in Mexico City, where it has almost completely disappeared. It is possible to come across agricultural practices from an earlier period, such as rice cultivation in Hanoi, that urban growth has not yet eliminated. More often, farmers concentrate on trying to meet market demand through forms of intensive agriculture: fruit and vegetable farming, of course (as in the

five cities surrounding Mexico City), and growing specialty crops to be sold in the city (in orchards, as in Shanghai and elsewhere). The raising of animals for food has also seen a massive increase (as reported in Lima and Abidjan). Growing crops for export is uncommon, but the development of the wine-producing areas on the outskirts of Cape Town benefits from the proximity of the metropolis. It seems that, except in Mexico City, agriculture is more robust than it is in the peripheries of Northern cities. In seeking for an explanation, we can propose some hypotheses, involving a mix of surviving activities with new practices resulting from metropolization. Subsistence farming can be combined with a job in the city, thus enabling poor families to survive; by contrast, large companies can promote a tourism component in conjunction with agricultural production (as in Cape Town's major vineyards). There are strategies involving inherited property, where ownership of land is retained but the land itself rented out. It seems that in the context of metropolization, reconfiguration is more the norm than radically new production systems.

Agriculture can also be combined with other activities or practices characteristic of metropolization. One feature to be found everywhere is the improvement of the natural environment, which is connected directly to the needs of the inhabitants and is implemented through the preservation of green spaces and visits to parks and other open space in the peripheries. This phenomenon is probably less significant than it is in Northern cities, but nonetheless marks a change that all the articles attest to, with many examples. It is reflected in the development of, « green » tourism (as evidenced in Shanghai Lima...), the preservation of parks (Cape Town is a good example of this), the growing numbers of restaurants out in the countryside, and so on. This trend makes conflicts over resource use in the peripheries more acute, with competition for land and water, along with pollution of all sorts, creating obstacles to the tourism business. It is thus related to

dimension spatiale des dispositifs de gouvernance les dispositifs de planification urbaine (notamment stratégique), les dispositifs de coordination des acteurs (maîtrise d'ouvrage urbaine), la participation et la question de la société civile. N'y a-t-il pas pour autant des spécificités ou des singularités dans les Suds ?

Des questions qui touchent aussi le Nord sont d'autant plus vives ici que la croissance urbaine y est particulièrement forte et les changements rapides, dans un contexte où les moyens sont souvent limités. Le contact urbain-rural entraîne la cohabitation et l'affrontement de deux modes de gouvernance. La croissance urbaine est telle que les limites physiques de l'agglomération peuvent déborder largement une seule entité administrative, entraînant concurrences et rivalités comme à Mexico qui s'étend largement au-delà du seul District fédéral.

En outre, les périphéries des métropoles des Suds voient se multiplier les acteurs publics qui parfois se concurrencent. La décentralisation donne de nouveaux pouvoirs aux autorités locales, alors que les pouvoirs centraux, comme à Lima, freinent cette mutation. Par ailleurs, les acteurs ne sont plus seulement publics (autorités locales, municipalités ou États locaux, État central) : les grandes villes des Suds sont aussi engagées dans des processus de transition économique avec un interventionnisme grandissant des acteurs étrangers, des investisseurs privés et des acteurs de la société civile. Ainsi, à Hà Nội, s'ajoutent à l'État de nouveaux acteurs (privés internationaux), tandis que les habitants du périurbain et les collectivités essaient de jouer leur propre jeu. Presque partout, les pratiques populaires contournent ou détournent les institutions officielles, que ce soit à Abidjan (ventes de terre par les autorités coutumières...), à Lima ou à Mexico.

Ces remarques générales s'appliquent diversement à chaque métropole. Chacune a sa spécificité en fonction de son histoire, des politiques mises en œuvre, de sa situation. Mais, au-delà des singularités, des règles, des gradients ou des grands facteurs de différen-

ciation n'apparaissent-ils pas ? Et, dans ce cas, quelle est la place des phénomènes liés à la métropolisation ?

### 3. Métropolisation et différenciations des périphéries

La lecture des six monographies ne permet certes pas de répondre totalement à ces questions. Mais quelques observations générales se dégagent.

Les différences entre périphéries s'expliquent moins en terme d'aires culturelles ou de continents qu'on aurait pu le penser. Certes, existent des spécificités macro-régionales, au demeurant assez banales. Ainsi, les métropoles d'Asie sont marquées par les densités humaines anciennes qui aggravent les rivalités et les concurrences pour l'espace. Les envahissements ont marqué les métropoles d'Amérique latine. À Abidjan, le rôle des autorités coutumières, autrefois maîtresses du sol, rend compte de conflits et de certaines formes d'accès au foncier. Dans le même ordre d'idées, l'appartenance à des régimes socialistes confère à la gestion des périphéries de Hà Nội et Shanghai des particularités, entre autres, le rôle de la puissance publique.

Mais d'autres facteurs sont importants. La taille démographique des villes est-elle le critère principal de différenciation ? Le gigantisme de Mexico influe incontestablement sur la configuration des périphéries et certaines de leurs particularités : quasi absence d'agriculture, chevauchement de circonscriptions administratives, nécessité d'infrastructures de transport lourdes et étendues, etc. Abidjan et Hà Nội, beaucoup moins peuplées, présentent des espaces ruraux encore importants en périphérie. La redistribution des activités du centre en périphérie y est plus faible. Mais le poids démographique n'est pas un facteur suffisant. Shanghai, presque aussi peuplée que Mexico présente un tout autre visage : l'agriculture dans ses périphéries subsiste et s'inscrit toute entière dans le maillage de la municipalité. Au-delà de la taille même des villes, c'est plutôt la puissance comme métropole (en ce sens l'effectif de population est

the analysis of the policies implemented by the authorities-zoning, preservation of « green » spaces, the role of local people in decision-making, and so on - and raises the underlying question of the governance of the peripheries.

A number of issues to do with the governance of urban peripheries are common to all the world's major cities: financing the implementation of urban policies, fiscal responsibility, the legitimacy of the geographical extent of the city government, the physical area subject to governance mechanisms, urban planning methods (especially relating to overall strategy), methods of coordinating different activities (urban project management), and participation by the residents and the question of civil society. But there are surely also issues specific or unique to the cities of the South.

The issues that also affect the North are more dramatic in the South, given that urban growth is particularly intense and change is more rapid, in a context of often limited resources. Urban-rural contact results in the coexistence and confrontation of two modes of governance. Urban growth is so intense that the geographical limits of the conurbation can extend well beyond those of its official administration, generating competition and rivalry, as in the case of Mexico City, which extends far beyond the Federal District.

Moreover, the peripheries of cities of the South are experiencing an increase in the number of public bodies, which can sometimes be in competition with one another. Decentralization assigns new powers to local authorities, whereas the central authorities, as in Lima, seek to counter this shift. And bodies involved are not only public ones (local authorities, local municipalities or states, the central government): the major cities of the South are also undergoing an economic transition, in which foreign organizations, private investors, and civil society groups are intervening more regularly. Thus in Hanoi, new groups (private international concerns) are operating in addition to the state, while periurban residents and local communities try

to intervene in their own way. Almost everywhere, unofficial practices are invoked to circumvent or bend the rules of formal institutions, whether in Abidjan (in sales of land by the traditional authorities), Lima, or Mexico City.

These general remarks apply in different ways to each city. Each is unique in terms of its history, the policies it has implemented, and its physical location. But, we may ask, apart from their specific characteristics, do they share any overarching features, gradations, or major differentiating factors? And, if so, what is the role of the phenomena connected with metropolization?

### **3. Metropolization and disparities among the peripheries**

Reading these six articles alone will certainly not provide precise answers to these questions, but some general considerations do emerge.

Differences among the peripheries are less the result of differences in the culture or continent of the conurbation than might have been expected. There are of course macro-regional specificities of a fairly obvious kind. Thus, cities in Asia are typified by longstanding population density, which exacerbates conflict and competition for space. The cities of Latin America are characterized by large population inflows. In Abidjan, the role of traditional authorities, who were once the holders of the land, explains some conflicts and also some current forms of access to property. In the same vein, the fact that Hà Nội and Shanghai are under a socialist regime means that the management of their peripheries has its own particular features, including the effects of the role of the state.

However, other factors are also important. We may ask whether the size of the population of a city is the main criterion of differentiation. Mexico City's gigantic scale undoubtedly influences the configuration and some of the particular features of its peripheries: the almost total absence of agriculture, the overlapping of administrative districts, the

un indicateur parmi d'autres) qui semble jouer un rôle.

Certaines particularités des métropoles paraissent liées au degré d'émergence des États auxquels elles appartiennent. Le niveau très différent d'équipement des périphéries entre Abidjan et Shanghai, par exemple, peut être mis en relation avec le niveau de développement économique des deux villes et, au-delà, des deux pays auxquelles elles appartiennent. Les politiques urbaines elles-mêmes dépendent du contexte politico-économique national dans lequel elles s'inscrivent. C'est ainsi que se comprend le marketing urbain du Cap : il s'agit d'une ville qui appartient à un pays émergent, qui bénéficie donc d'une certaine puissance économique, d'institutions orientées clairement vers la mondialisation.

Au-delà, la comparaison entre métropoles du Sud nous confronte aux débats en cours au Nord. « L'idéal pastoral » du XIX<sup>e</sup> siècle américain assimile la lointaine périphérie urbaine à un compromis entre la complexité de la vie urbaine et la simplicité de la vie rurale. La paix sociale se fondait alors sur une valorisation de la sphère privée et s'exprimait dans de faibles densités urbaines. Le modèle va s'altérer par la dévalorisation de l'espace public et par la montée de la ségrégation ethnique. La métropole, au Nord comme au Sud, est renvoyée à une quête d'urbanité et de centralité. C'est tout l'enjeu du *New Urbanism*, né dans les années 1980 et dont l'ambition est d'inventer une alternative à l'étalement urbain, de renouveler le projet urbain dans une perspective de développement durable (Ghorra-Gobin, 2003).

Les textes réunis ici permettent de poser de nombreuses questions et d'esquisser quelques réponses. Fruits d'une recherche en cours, ils veulent surtout, comme nous l'avons déjà souligné, présenter les grands traits des six périphéries étudiées, prémises d'une démarche comparative. Dans cette mesure, l'ordre de présentation des articles n'obéit pas à une règle stricte. Le premier texte est une tentative de comparaison à partir de données chiffrées et cartographiques. Viennent ensuite les six monographies : Mexico et Shanghai s'imposent par leur poids démographique et économique ; Lima, en raison de sa taille, et le Cap, en raison de son dynamisme, sont vues ensuite ; tandis qu'Hà Nội et Abidjan, métropoles moins puissantes pour des raisons très différentes, terminent cette présentation.

### Références bibliographiques

- ASCHER F., 1995 : *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Odile Jacob, 348 p.
- CEGET-CNRS, 1976 : *La croissance urbaine dans les pays tropicaux. Croissance périphérique des villes : cas de Bangkok et Brazzaville*. Bordeaux, CEGET-CNRS, 286p.
- CHALÉARD J. L., DUBRESSON A. (éds.), 1999 : *Villes et campagnes dans les pays du Sud. Géographie des relations*. Paris, Karthala, 260 p.
- DAVIS M., 2006 : *Le pire des mondes possible. De l'explosion urbaine au bidonville global*. La Découverte, 249 p.
- DUREAU F., DUPONT V., LELIÈVRE E., 2000 : *Métropoles en mouvement : une comparaison internationale*. Paris, Anthropos-IRD, 656 p.

need for substantial and extensive transportation infrastructure, and so on. In Abidjan and Hanoi, which are far less populous, there are still large rural areas in the peripheries, and the relocation of commercial activity from the center to the outskirts is less extensive, among other things. But size of population alone is not a sufficient explanation of difference. Shanghai, almost as populous as Mexico City, has a completely different physiognomy: agriculture still goes on in the peripheries, and the whole city is one unit under the authority of the municipal government. Beyond these conurbations' physical size, it is rather their power as cities (of which population size is one indicator among others) that seems to play a key role.

Some individual characteristics of these conurbations seem to be related to the degree of development of the states in which they are located. The very different quality of the facilities in the peripheries of Abidjan and Shanghai, for example, can be connected to the level of economic development of each city and more generally to that of the two countries they are situated in. Urban policy itself depends on the national political-economic context in which it functions. The urban marketing of Cape Town can be understood in this way: it is a city located in an emerging country, which thus enjoys a degree of economic power and institutions firmly oriented toward globalization.

Furthermore, the comparison among conurbations of the South also brings up debates being pursued in the North. The « pastoral ideal » of nineteenth-century America saw the urban periphery as a compromise between the complexity of urban life and the simplicity of rural life. At that point social tranquility was seen as based on promotion of the private sphere and reflected in low-density towns. That model was to change as public space was devalued and racial segregation intensified. The city, in both North

and South, rediscovered the values of urbanity and centrality. This was the whole point of the New Urbanism, born in the 1980s, whose goal was the creation of an alternative to urban sprawl and the renewal of the urban project in a context of sustainable development (Ghorra-Gobin, 2003).

The articles collected here thus raise many questions and suggest a few answers. As the outgrowth of an ongoing research project, they seek primarily, as noted above, to outline the main features of the six peripheries under investigation, as the groundwork for a comparative approach. As such, they are not in any significant order. The first is an attempt at a comparative outline, based on quantitative and cartographic data. It is followed by six case studies: Mexico City and Shanghai are included because of their demographic and economic significance, Lima for its physical size, Cape Town for its dynamic development. The collection closes with Hanoi and Abidjan, conurbations that are less powerful, though for very different reasons.

## **Bibliography**

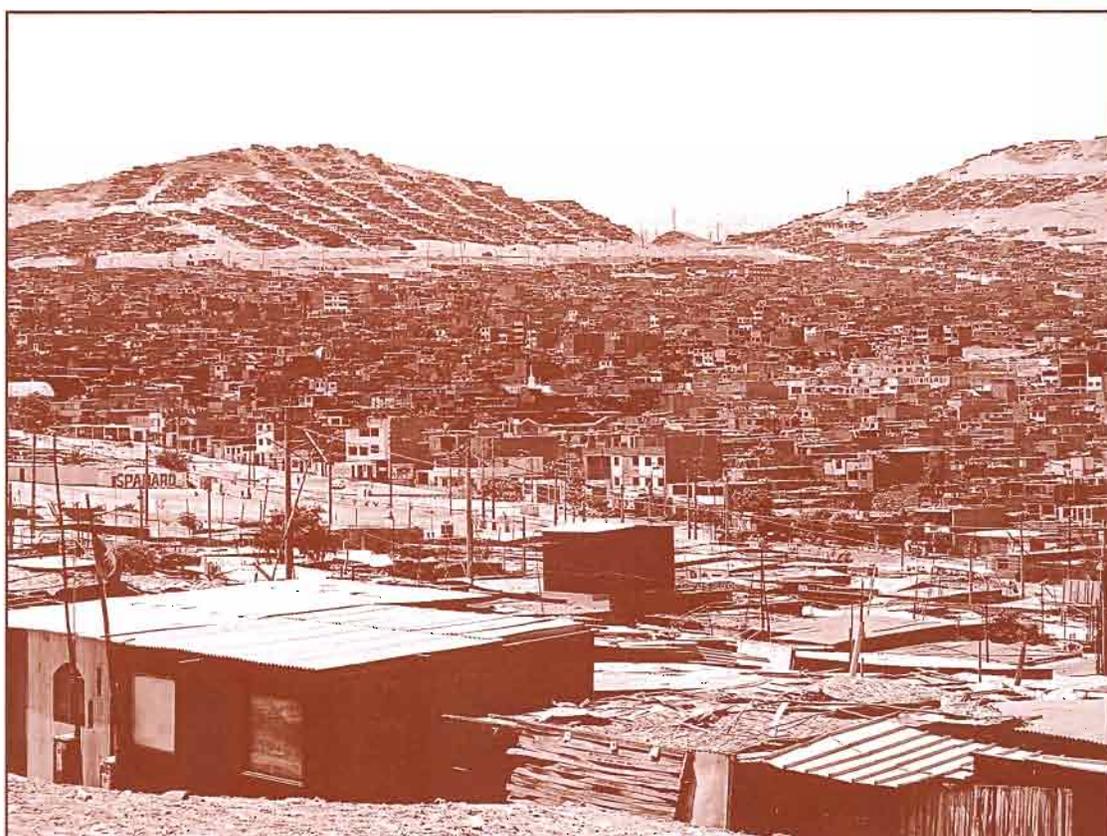
- ASCHER F., 1995: *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Odile Jacob, 348 p.
- CEGET-CNRS, 1976: *La croissance urbaine dans les pays tropicaux. Croissance périphérique des villes: cas de Bangkok et Brazzaville*. Bordeaux, CEGET-CNRS, 286 p.
- CHALEARD J. L., DUBRESSON A. (eds.), 1999: *Villes et campagnes dans les pays du Sud. Géographie des relations*. Paris, Karthala, 260 p.
- DAVIS M., 2006: *Le pire des mondes possible. De l'explosion urbaine au bidonville global*. La Découverte, 249 pp.
- DUREAU F., DUPONT V., LELIEVRE E., 2000: *Métropoles en mouvement: une comparaison internationale*. Paris, Anthropos-IRD, 656 p.

- GHORRA-GOBIN C., 2003 : « Le New Urbanism et l'étalement urbain : Quelle est l'expérience de la ville américaine ? Que nous apprend-elle ? », in *La Ville Étalée*. Nîmes, Champ social, pp. 37-43.
- LIPTON M., 1976 : *Why poor people stay poor : urban bias in developing countries*. London, Temple Smith, 467 p. (réédition 1980, New-Delhi, Heritage Publisher).
- LOYER F., HERVIER D. (dir.), 2003 : « La ville, entre urbanité et ruralité », in *Histoire urbaine*, n° 8, 186 p. URL : [www.cairn.info/revue-histoire-urbaine-2003-2.htm](http://www.cairn.info/revue-histoire-urbaine-2003-2.htm)
- VANIER M., 2007 : « Métropolisation et tiers espace : quelle innovation territoriale ? », in *Rencontres de l'innovation territoriale*. Grenoble, 4 p.
- VENNETIER P. (dir.), 1989 : « La périurbanisation dans les pays tropicaux », in *Espaces tropicaux*, No. 1. Bordeaux-Talence, 383 p.

- GHORRA-GOBIN C., 2003: Le New Urbanism et l'étalement urbain: Quelle est l'expérience de la ville américaine? Que nous apprend-elle?, in *La Ville Étalée*. Nîmes, Champ social, pp. 37-43.
- LIPTON M., 1976: *Why poor people stay poor: urban bias in developing countries*. London, Temple Smith, 467 p. (2nd edition, 1980, New Delhi, Heritage Publisher).
- LOYER F., HERVIER D. (dir.), 2003: La ville, entre urbanité et ruralité, in *Histoire urbaine*, No. 8, 186 p. [www.cairn.info/revue-histoire-urbaine-2003-2.htm](http://www.cairn.info/revue-histoire-urbaine-2003-2.htm)
- VANIER M., 2007: Métropolisation et tiers espace: quelle innovation territoriale?, in *Rencontres de l'innovation territoriale*. Grenoble, 4 p.
- VENNETIER P. (dir.), 1989: La périurbanisation dans les pays tropicaux, in *Espaces tropicaux*, No. 1. Bordeaux-Talence, 383 p.

## *Les métropoles des Suds vues de leurs périphéries*

*Sous la direction de Jean-Louis Chaléard*



2011-34

Collection mémoires et documents de l'UMR PRODIG

# **Les métropoles des Suds vues de leurs périphéries**

Sous la direction de

**Jean-Louis Chaléard**



Pôle de Recherche pour l'Organisation  
et la Diffusion de l'Information Géographique  
UMR 8586. CNRS, Paris I, Paris IV, Paris 7, EPHE, IRD  
2, rue Valette. 75005 Paris

## **DIRECTEUR DE LA PUBLICATION**

Thierry Sanjuan

## **DIRECTEUR FONDATEUR DE LA COLLECTION**

Joël Bonnemaïson (1940-1997)

## **DIRECTEURS DE LA COLLECTION**

Olivier Ninot

Yann Richard

## **COMITÉ ÉDITORIAL**

Gérard Beltrando

Frédéric Bessat

Jean-Louis Chaléard

Marie-Françoise Courel

Christian Huetz de Lempis

Roland Pourtier

## **Photographie de couverture**

(Périphérie de Lima) Jean-Louis Chaléard

## **Maquette et mise en page**

Wahiba Menad

Coumba Cissé

## **Traduction**

Linda Gardiner

## **Traitement photographique**

Thierry Husberg

© PRODIG. 2011  
ISBN 978 2 901560 81 4  
ISSN 1281-6477