

Aux frontières de l'agglomération de Lima

Les effets incertains de la métropolisation

Evelyne MESCLIER, Jean-Louis CHALÉARD, Alicia HUAMANTINCO, Cécilia MONTOYA, Jean-Marie THEODAT

Résumé : *Les confins de l'agglomération de Lima ont été dévolus jusqu'aux années 1990 à l'installation des populations pauvres sur les interfluves, les vallées restant réservées à l'agriculture. Cette situation est en train de changer rapidement. Ce texte pose la question des liens entre cette évolution et le phénomène de métropolisation. La constitution d'une véritable métropole a supposé tout d'abord l'intégration physique de la ville. Le développement économique a parallèlement créé des processus de diversification et de ségrégation, ici comme dans d'autres métropoles. Mais ceux-ci prennent des formes particulières, liées à l'histoire du pays comme aux spécificités de l'espace liménien. Il faut ainsi interroger les rôles de l'État central, de l'État décentralisé, des institutions locales, et la possibilité de l'émergence de la Municipalité Métropolitaine comme nouvel acteur de la gouvernance.*

Mots clefs : *périphérie, métropole, gouvernance, foncier, Lima, Pérou*

Abstract: *Since the 1990s, living on the borders of the Lima conurbation has been assigned to the poor, who inhabit the interfluves, while the valleys are reserved for farming. This situation is changing quickly. This article discusses the links between this development and the phenomenon of metropolization. The creation of a real metropolis presupposes the geographical unity of the city. Economic development has at the same time led to diversification and segregation, here as in other metropolises. These take distinctive forms, connected to the history of the country as well as to the specific features of the Lima region. It is thus necessary to investigate the roles of the central State, the decentralized State, and local institutions, and the possibility that the Metropolitan Municipality will emerge as a new agent of governance.*

Key words: *periphery, metropolis, governance, land tenure, Lima, Peru*

Introduction

Les confins de l'agglomération de Lima ont pendant plusieurs décennies été réservés, d'une part, à l'agriculture, d'autre part, à des populations pauvres composées essentiellement de migrants. Cette situation est en train de changer rapidement, le Pérou étant entré plus tardivement que d'autres pays dans la

nouvelle économie globale, au milieu des années 1990 (Chion, 2002). On rencontre toujours, aux frontières actuelles de l'agglomération, comme aux frontières de la ville des années 1980, des quartiers d'habitations précaires et, bien que de moins en moins, des aires agricoles, mais on y trouve également

des ensembles de petits immeubles destinés aux classes moyennes, des quartiers résidentiels de luxe et des zones industrielles.

Cette nouvelle configuration peut par hypothèse être liée à un phénomène de métropolisation. Celle-ci a été définie comme la « concentration de richesses humaines et matérielles dans de grandes agglomérations urbaines ou à leur périphérie », qui amène à la formation de « vastes zones urbaines, d'échelle régionale, distendues et discontinues, hétérogènes, multipolarisées, qui intègrent dans le fonctionnement urbain quotidien des villes grandes et petites, des bourgs et des villages, des hypercentres et des zones rurales » (Ascher, 2009). La côte centrale du Pérou semble de fait correspondre de plus en plus à la description d'une zone urbaine complexe, s'étendant, avec des discontinuités, de Paramonga, Barranca et Huacho au nord jusqu'à Ica au sud, sur presque quatre cents kilomètres de long. Tournée vers le Pacifique, l'agglomération abrite le principal port du pays et un aéroport de niveau continental, modernisé dans les années 2000 grâce aux investissements d'un consortium international. Une autoroute relie les différents éléments de cet ensemble. L'afflux de capitaux nationaux et étrangers s'exprime dans les opérations immobilières, les centres commerciaux et les universités privées florissantes.

En même temps, ne sont-ce pas encore les quartiers précaires qui dominent nettement dans la croissance de l'agglomération, immeubles de luxe, ensembles résidentiels et zones industrielles ne formant que des taches bien délimitées ? Cela ne remet-il pas en cause l'hypothèse de l'importance de la métropolisation dans le phénomène actuel d'expansion de Lima sur ses périphéries rurales et désertiques ? N'est-on pas plutôt face à une continuation du « débordement populaire » décrit par J. Matos Mar il y a une trentaine d'années, une « mobilisation des secteurs populaires » qui a remis en cause les « règles établies » (Matos Mar, 1984) ? Pas-

sée de 1,8 million d'habitants au début des années 1960 à plus de 7,6 millions d'habitants au seuil des années 2010 (INEI, 2007), Lima est aussi l'expression d'une société longtemps fondée sur les discriminations, qui a été secouée d'une longue période de violence politique entre 1980 et le milieu des années 1990, et dont les membres sont habitués à faire fonctionner leurs propres institutions, plus ou moins reconnues par l'État.

Nous montrerons que la constitution d'une véritable métropole liménienne a supposé tout d'abord la consolidation physique de la ville. Nous verrons ensuite que ce développement est en partie à l'origine des processus de diversification et de ségrégation qu'on observe aux confins de l'aire urbaine, phénomènes communs à toutes les métropoles. Dans le cas des périphéries de Lima, ne prennent-ils pas cependant des formes particulières, liées à l'histoire du pays entier ? Car il ne s'agit pas seulement de ségrégation, mais de problèmes de coordination entre des acteurs agissant selon des critères différents. Cela nous conduira à nous interroger sur le rôle des intervenants : État central, État décentralisé, habitants, et sur la possibilité de l'émergence de la métropole comme nouvel acteur de la gouvernance.

1. La consolidation d'une métropole mondialisée

L'agglomération de Lima a crû surtout sur les terres de l'oasis de la basse vallée du Rímac, dans laquelle la ville a été fondée en 1535. Au cours du XXe siècle, la transition démographique amena classiquement une transition urbaine, qui se manifesta par des migrations essentiellement dirigées vers la capitale, dans un pays très centralisé. Les élites d'origine européenne crurent pouvoir en protéger la ville. Après la réforme agraire qui débuta en 1969, c'est cependant l'ensemble de l'oasis de la basse vallée qui fut occupé par les secteurs populaires, faisant la jonction avec les interfluves désertiques où avaient été

installés les migrants. La Lima des années 1990 et 2000 est donc une agglomération étendue mais avec peu de discontinuités, propice aux investissements de capitaux.

1.1. Les périphéries urbaines des années 1960 à 1980 : un éloignement promu par l'État

La situation de Lima, sur le piémont pacifique de la cordillère des Andes, en milieu aride, a d'abord beaucoup influé sur les formes et les modalités de l'expansion urbaine, dans un contexte politique qui a longtemps promu l'éloignement des pauvres.

Au milieu du XXe siècle, les migrants venant des campagnes, perçus comme des envahisseurs menaçant la ville, ont été maintenus le plus loin possible des quartiers de la « bonne société ». Les populations pauvres ont été dans leur majorité repoussées loin du centre. De vastes étendues désertiques plus ou moins planes, sans usage agricole, en général propriété de l'État, ont permis l'installation définitive de familles en grande majorité provinciales (Driant, 1991). L'oasis centrale a été réservée à la spéculation immobilière dans les opérations destinées aux classes solvables : seuls quelques quartiers défavorisés s'y sont insérés, sur les versants des reliefs émergents des alluvions et sur les rives instables du Rímac.

Les « cités satellites » lointaines ont été pensées par l'État comme des entités qui devaient garder leur autonomie, fondée sur une agriculture et des activités industrielles locales (Driant, 1991). Les services élémentaires étaient prévus, mais l'offre insuffisante et limitée à certaines phases de la vie politique du pays, si bien que l'expansion se fit surtout par invasion de terres publiques, les habitants construisant eux-mêmes ou faisant construire leurs maisons sur des lots sans équipement. L'absence de pluies et les températures modérées toute l'année ont rendu possible l'habitat à moindre frais (Deler, 1974; Driant, 1991, 108 et suivantes ; Deler, 1991). La population n'était pas censée parti-

ciper à la vie de la « vraie » ville : l'urbanisation avait « deux visages », celui des quartiers urbains et celui des quartiers précaires éloignés (Riofrío, 1978 ; Driant, 1991). En 1982, plus de 40 % des logements de Lima participaient de l'informel (De Soto *et al.*, 1986).

Trente, quarante ou cinquante ans après, ces quartiers se sont consolidés. Ils sont par ailleurs aujourd'hui situés dans la continuité des quartiers de classe moyenne qui ont progressivement rempli l'oasis centrale.

1.2. Le remplissage de l'oasis centrale

Eloignés de la ville au moment de leur construction, les quartiers précaires ont par la suite été rejoints par l'extension du tissu urbain dans la basse vallée du Rímac. Cela a été permis en particulier par le processus de réforme agraire qui a commencé en 1969. Au début de celle-ci, 65 familles ou groupes contrôlaient l'équivalent de presque trois fois la superficie urbanisée dans la périphérie de la Lima de l'époque (Driant, 1991, 87). Certains de ces propriétaires possédaient plusieurs milliers d'hectares. Ils urbanisaient lentement leurs domaines, à des coûts pour les acheteurs qui éliminaient les populations les plus pauvres.

La réforme agraire a poussé ces familles à lotir plus rapidement leurs terres, bien qu'il y ait eu également des mesures pour freiner le processus. La Loi de réforme agraire 17716 permettait l'expropriation des domaines de plus de 150 hectares de terres irriguées et donnait un délai de 5 ans pour urbaniser les terres classées « pré-urbaines » (Calderón Cockburn, 2006). La croissance de l'aire urbanisée, après une forte accélération dans les années 1950 et 1960, se maintient à un niveau élevé au cours de la période 1970-1985 (figure 1).

Des quelque 29 000 hectares de terres cultivées de la vallée du Rímac en 1920, plus de 14 000 hectares de terres agricoles disparurent entre 1969 et 1979 (Calderón Cockburn, 2006).

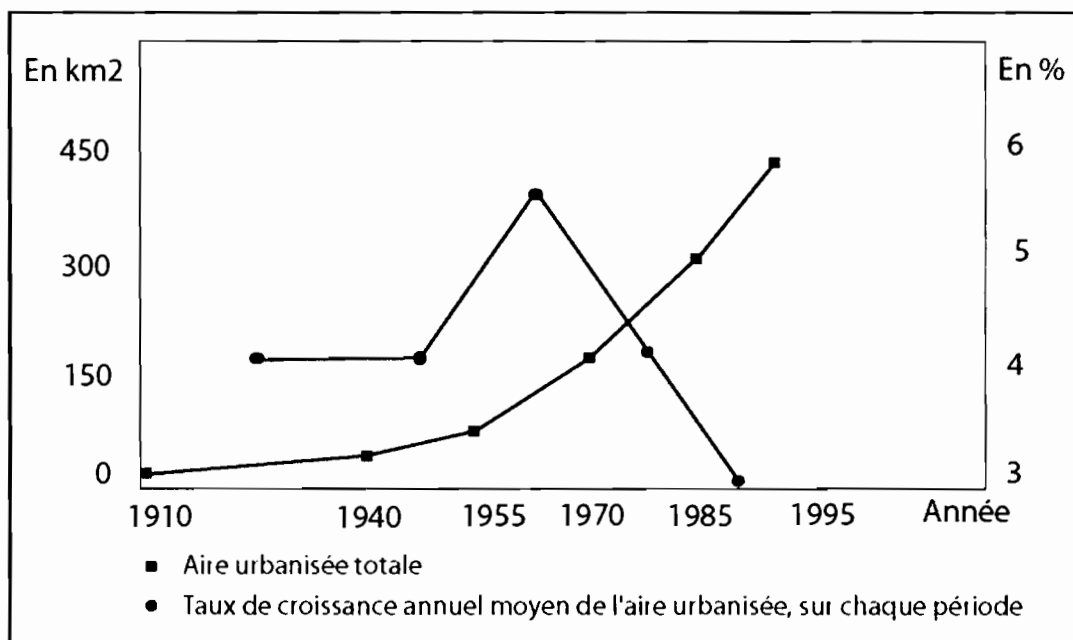


Figure 1. La croissance de l'aire urbaine de l'agglomération de Lima entre 1940 et 1995

(D'après les données publiées par Calderón Cockburn, 2006, 111, à partir de Ísmodes, J. 1997. *La ciudad de Lima, economía urbana, teoría y práctica*. Lima, autoédition.)

Ces terres restaient cependant inaccessibles aux familles les plus modestes, et en particulier aux migrants (Riofrío, 1978, cité par Driant, 1991). Elles furent vendues en lots à des associations et des coopératives de logement, par le biais de mécanismes formels et informels permettant aux propriétaires d'obtenir de meilleurs prix (Calderón Cockburn, 2006).

Le remplissage de l'oasis centrale donne sa contiguïté physique à une agglomération constituée par des quartiers centraux et trois « cônes », les trois ensembles de quartiers populaires qui s'étendent vers le nord, vers le sud et vers l'est. C'est dans la partie la plus ancienne de ces quartiers que les capitaux trouvent aujourd'hui à s'investir.

1.3. Les investissements des années 1990 et 2000 dans les quartiers populaires consolidés

Les périphéries populaires, aussi bien dans les interfluves que dans l'oasis, offrent de nouveaux espaces aux capitaux qui convertissent Lima « en un marché de consommateurs et de petits producteurs énorme, frénétique et bigarré » (Ludeña, 2009). Grands

centres commerciaux, restaurants, entreprises se sont développés le long des principaux axes ou autour de noyaux d'activités comme le Parc Industriel de Villa El Salvador au sud et le marché de gros de Santa Anita à l'est.

Si les capitaux proviennent parfois des habitants de ces quartiers eux-mêmes, les investissements les plus conséquents ont été réalisés par des entreprises nationales ou internationales. Ainsi, la chaîne de restaurants de poulets Norky's ou les hamburgers Bem-bos, d'origine péruvienne et très appréciés, voisinent avec les supermarchés à capitaux étrangers et les Kentucky FriedChicken, tout particulièrement dans les quartiers périphériques anciens du nord, et dans une moindre mesure de l'est ou du sud.

Un emblème de cet afflux de capitaux vers les périphéries anciennes est la construction du Centre Commercial Mega Plaza Norte, dans le nord de l'agglomération. Un groupe d'entrepreneurs nationaux repéra à la fin des années 1990 dans ces quartiers un nouveau type de consommateurs, enfants de migrants nés à Lima dans leur majorité, disposant d'un certain niveau d'études, avec des revenus familiaux mensuels moyens suffi-

sants bien que modestes (entre 200 et 500 euros environ pour 56 % d'entre eux selon l'étude de marché, citée par De Althaus, 2007). Inauguré en 2002, proposant à ses clients sa propre carte de crédit, le centre commercial offrait en 2006 les services de plus de 140 boutiques, dont des chaînes de grands magasins, des banques, etc. L'industrie de la connaissance est également très présente. La libéralisation du secteur dans les années 1990 a entraîné une multiplication des universités privées. Les collèges privés ont élargi leur implantation géographique. Cette dynamique est particulièrement marquée sur l'axe est.

Ces activités, par leur nature, se différencient des industries plus anciennes : raffineries de pétrole le long du littoral, raffinerie de zinc à l'est au débouché des activités minières de la cordillère, industrie de la brique et du ciment autour des carrières dans le nord-est et dans le sud.

Quant à l'industrie agroalimentaire, plus ancienne, elle est aujourd'hui en partie renouvelée par des firmes à capitaux internationaux, comme par exemple la productrice de bière Brahma, firme d'origine brésilienne aujourd'hui présente dans le monde entier. L'internationalisation des groupes d'origine péruvienne est elle-même importante (De Althaus, 2007), au point que leur échelle d'action a passé de nouveaux caps.

2. Développement économique et formes de la ségrégation dans les périphéries actuelles

Les périphéries actuelles de l'agglomération de Lima sont aujourd'hui dans une situation géographique différente de ce qu'elles étaient il y a 20 ans : elles sont maintenant situées dans la continuité de la ville ; et leur croissance se produit en partie sur les versants de la cordillère, en partie, au-delà des interfluves, dans les vallées plus lointaines du Lurín et du Chillón (figure 2). Ces caractéristiques expliquent qu'elles soient bien placées dans la dynamique de métropolisation,

mais qu'elles soient également le lieu où la ségrégation est la plus nette.

2.1. La participation aux dynamiques de développement de la métropole

La concentration des richesses, des ressources humaines et des activités rejait sur les périphéries d'abord grâce à leur accessibilité. La construction des grandes voies de circulation de l'agglomération a précédé ces dynamiques et les a rendues possibles. Capitale du pays, Lima est à la convergence de 8 routes nationales, dont les plus importantes sont les Panaméricaine sud et nord et la « route centrale » qui remonte à l'est vers la cordillère.

En dehors des routes nationales, les principales avenues qui desservent les périphéries ont été construites à partir des années 1970 et au cours des années 1980. Dans les années 1990 et 2000, des modernisations ont été apportées, en particulier avec la multiplication des échangeurs routiers et la transformation de tronçons en voies rapides protégées. Ces avenues certes n'arrivent pas jusqu'aux quartiers les plus pauvres, mais aident à les desservir : les gens descendent les versants en mototaxi puis prennent un minibus (Huamantínco, 2008).

Les connexions publiques à l'eau et à l'électricité, comme la diffusion des services de téléphonie mobile et d'accès au réseau internet, favorisent également l'essor d'activités multiples adaptées à la demande locale : petits magasins d'alimentation, restaurants champêtres, ateliers mécaniques ou de travail du bois, cabines de jeux vidéo, etc. L'électrification est quasi générale. La connexion au service d'eau est conditionnée à la conformité du logement aux normes fixées par la Municipalité Métropolitaine. D'après le recensement de 2007, 1 295 853 des 1 718 091 logements de la province de Lima disposent de la connexion d'eau à domicile, soit plus de 75 %. Un programme par projets, « L'eau pour tous », donne la priorité aux périphéries pour compléter la couverture.

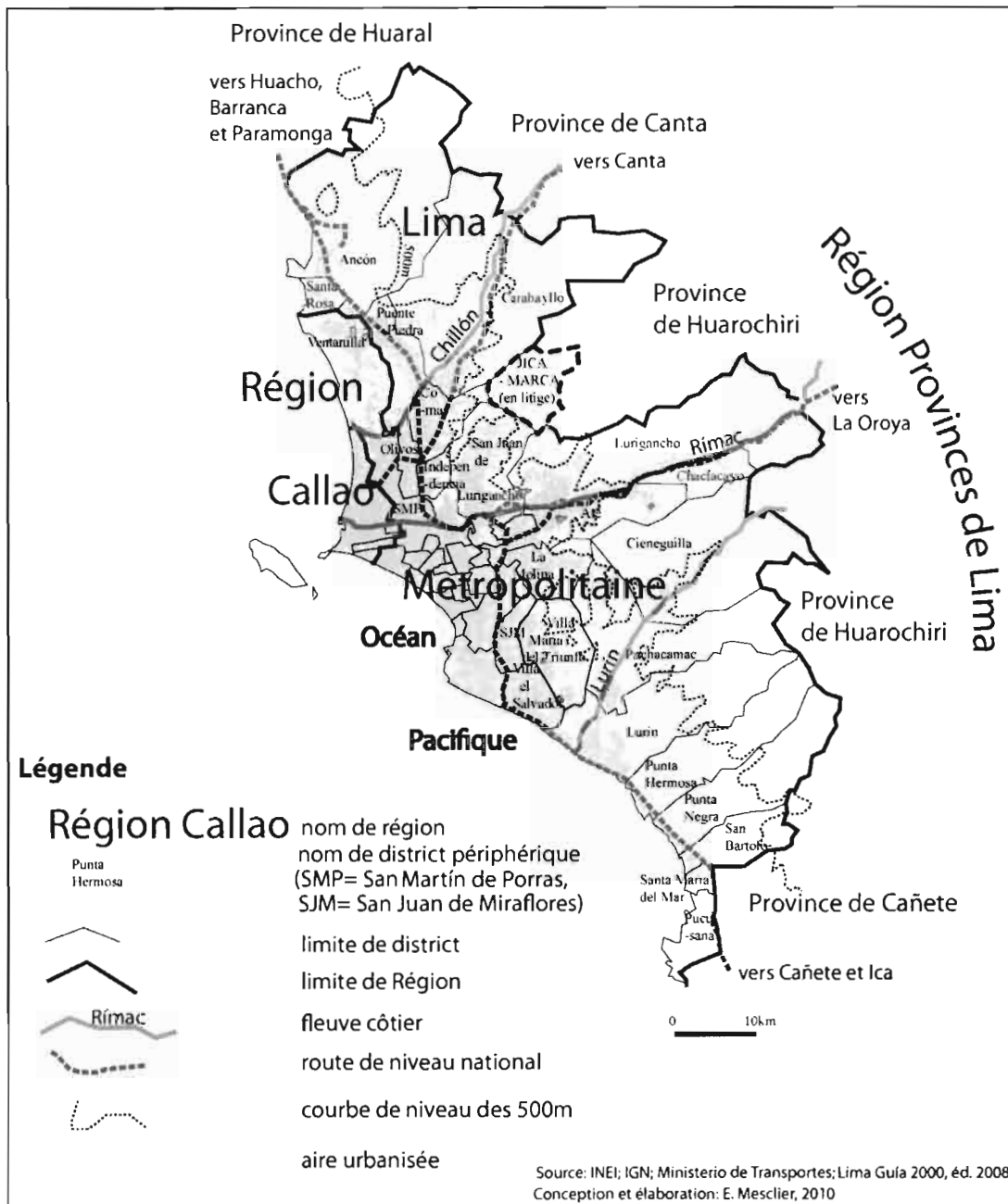


Figure 2. Croquis de l'agglomération de Lima dans son contexte régional

Les activités agricoles sont également en partie dynamisées. La demande à l'industrie laitière, en particulier à l'entreprise Gloria, a augmenté, ce qui explique l'expansion de l'élevage hors sol. Les petits agriculteurs ont des débouchés accrus pour les fourrages, qui servent aussi pour les cochons d'Inde, dont la consommation, desservie par la situation de « bien inférieur » réservée à Lima aux produits « andins » (Smith, Trivelli, 2001), revient récemment à la mode. Le maïs four-

rager occupe ainsi une grande place dans les systèmes de production, à côté des cultures maraîchères destinées à la consommation humaine, par nature « centripètes » (Donadieu, 2000). L'alimentation de la ville est donc toujours en partie assurée par les agriculteurs de l'agglomération, même si une proportion importante des produits vient depuis longtemps des vallées voisines ou

d'autres régions du pays (Bey, 1995).

Le développement des activités de l'agglomération semble cependant avoir en partie atteint ses limites. La congestion des voies de transport est importante, surtout aux heures de pointe. Les principales voies convergent vers le centre, perpétuellement engorgé. Le système de transport est marqué par la multiplicité des acteurs et leur faible degré d'institutionnalisation (Bielich, 2009). Un Train Électrique a été commencé en 1986 pour relier les périphéries sud et nord, mais il n'est pas encore achevé. En revanche, un système de bus en site propre est entré en service en 2010 et dessert une partie des périphéries du nord, même s'il traverse surtout des quartiers centraux. Une voie circulaire devrait à terme connecter les périphéries entre elles en passant par les montagnes qui dominent la ville, mais seuls certains tronçons inégalement consolidés existent pour le moment.

Ainsi, si une partie des habitants des quartiers les plus récents peuvent trouver du travail à une distance raisonnable, les nouveaux centres d'activité ne concurrencent cependant pas le centre principal et n'empêchent pas une grande intensité des navettes quotidiennes vers ce dernier. Les activités les plus importantes se concentrent toujours dans le centre historique et dans le centre moderne, avec en particulier le surgissement d'un District Financier à San Isidro, quartier huppé qui offre sécurité et entre-soi. Ces critères, utilisés par Dupont et Pumain (2000), amènent à relativiser le phénomène de polycentralité, comme pour la majorité des autres métropoles du monde. Cela n'empêche pas les élites, peu dépendantes des transports publics et souvent libres dans l'organisation de leurs déplacements, de s'installer dans des périphéries récentes.

2.2. La ségrégation : un résultat de la métropolisation

Les métropoles, selon F. Ascher, se caractérisent par des différenciations socio-spatiales plus marquées que celles des autres villes : il y a constitution ou renforcement de

dominantes sociales dans un certain nombre de quartiers, avec d'une part un processus d'embourgeoisement par exclusion dans certains quartiers, d'autre part la concentration des populations précaires (Ascher, 1995). P. Veltz constate l'aggravation des disparités internes aux grandes zones urbaines avec la concentration métropolitaine en France (Veltz, 1996).

Dans le cas de Lima, les « formes nouvelles et plus radicales d'exclusion socio-spatiale » (Ludeña, 2009) s'expriment en particulier dans les périphéries récentes. Celles-ci présentent aujourd'hui toutes les caractéristiques désirables pour les élites : accessibilité accrue, présence de services supérieurs, grands espaces encore disponibles, soleil... Ainsi, le développement des banques, des magasins et des restaurants dans la ville de Chosica favorise l'installation des populations aisées sur les versants de la moyenne vallée du Rímac. L'héliotropisme qui a supplanté en partie l'attraction de la mer dans les classes aisées explique le succès de cette zone, située autour de 1 000 mètres d'altitude et qui échappe au brouillard hivernal permanent de la côte. Même des pentes désertiques sont utilisées pour construire à grands frais des immeubles de haut standing ou des ensembles résidentiels, organisés en quartiers fermés, jouissant d'une vue imprenable et concurrençant l'avancée des quartiers précaires. De même, au sud, les petites villes de Pachacamac et Lurín servent de relais à une urbanisation plus limitée mais incluant des secteurs de villas luxueuses entourées de parcs ou de jardins et cachées par des murs, qui remplacent peu à peu les exploitations agricoles. On retrouve des paysages propres aux périphéries rurales des métropoles d'aujourd'hui, comme ceux décrits par V. Dupont à Delhi en Inde (Dupont, 2000).

Cette concurrence pour les périphéries nouvelles rejette à nouveau les classes populaires dans des espaces moins favorables, non plus à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, mais à une échelle beaucoup plus fine. Les collines de la précordillère peuvent ainsi être occupées, sur un versant mieux exposé,

par des quartiers résidentiels aisés, qui sont rejoints de l'autre côté par des quartiers récents très précaires.

Ce contact rapproché amène à une multiplication des frontières matérialisées sous forme de hauts murs ou de no man's land (Ludeña, 2009) qui n'existaient pas dans le passé. Ces frontières sont certes franchies tous les jours par les employés, bonnes, jardiniers, gardiens... La proximité de ces quartiers de luxe peut offrir aux habitants des quartiers récents des emplois assortis de « bonnes relations », sans toutefois pallier les inconvénients liés à certaines localisations.

2.3. La persistance de carences

Si tous les districts de Lima présentent des taux de pauvreté bien inférieurs à la majorité des districts du pays, les périphéries ont jusqu'à aujourd'hui des taux de pauvreté supérieurs à l'ensemble des quartiers centraux et péricentraux, à quelques rares exceptions près (Joseph, 2005; INEI, 2009). Les quartiers précaires en cours de construction sont bien sûr pour beaucoup dans ces pourcentages élevés. Les logements en matériaux « légers » représentent souvent plus du quart des habitations dans les quartiers les plus périphériques et récents (calculs propres à partir de INEI, 2007).

Les habitants des nouveaux quartiers ont certes l'avantage, par rapport aux époques antérieures, de provenir dans leur majorité de l'agglomération, et même, souvent, du même district. Ils connaissent la ville et ses fonctionnements, disposent de réseaux sociaux importants (Barreda, Ramírez Corzo, 2004). Néanmoins, les problèmes d'aménagement sont particulièrement sensibles dans ces quartiers. Situés dans des ravines escarpées, ce sont des espaces étroits et les lots y sont plus petits que ceux des quartiers plus anciens (Driant, 1991 ; observations de terrain). Ils sont souvent disposés en cul de sac, ce qui permet le cas échéant à des acteurs locaux d'imposer leurs conditions : propriétaires de chemins qui font payer un droit de passage, transporteurs qui enchérissent leurs tarifs...⁸

⁸ Observations de terrain, avril 2009.

Ils sont plus pentus, ce qui complique l'approvisionnement en eau et l'installation du tout-à-l'égout. Pour répondre à ces conditions spécifiques, l'entreprise étatique de droit privé SEDAPAL propose un système de connexion allégé, qui devrait élargir la couverture à 25 000 lots supplémentaires.

Les bourgs et hameaux agricoles des districts périphériques présentent quant à eux des carences encore plus élevées en services de base, que cela soit pour l'eau ou les services hygiéniques. Des baraquements de journaliers agricoles, sur les versants arides, manquent des services élémentaires. De même, les bourgs les plus éloignés en sont dépourvus. Cela contribue à expliquer les énormes différences de couverture de services entre les zones urbaines et rurales (tableau 1). La présence de nappes phréatiques proches permet cependant aux habitants de certaines zones rurales de disposer de puits : 79% des logements ruraux de Lurín disposent de l'approvisionnement. En revanche, le tiers des habitants ruraux de Carabayllo ne peut compter que sur les camions citernes et un cinquième sur les rivières ou canaux. Le cas des stations balnéaires situées au sud de Lima, au bord du Pacifique, est plus complexe à analyser à cette échelle très générale : une partie des détenteurs des logements n'y réside que de façon saisonnière.

Les contrastes sont en partie introduits par la métropolisation mais découlent également des trajectoires empruntées par les différents quartiers et de la relative autonomie des acteurs dans une métropole encore en gestation de gouvernance.

3. La difficile gestation de la métropole politique

À partir des années 1990, l'État libéral péruvien a promu à l'échelle nationale un ensemble de réformes radicales, dont certaines comme les réformes foncières et la décentralisation, ont eu un impact considérable dans la périphérie de Lima.

S'appuyant sur des pratiques également générales au pays, les habitants ont continué de leur côté à gérer à leur manière les questions épineuses de l'accès au sol, à la terre et, partiellement, aux services. Les changements de gouvernance actuels offrent un moment propice à la reprise d'une démarche de coordination entre des acteurs tirant parfois à hue et à dia.

3.1. Un État central qui abandonne le terrain aux entrepreneurs privés

Dans les années 1980 et 1990, les périphéries de Lima ont été un des théâtres de l'affrontement entre le Sentier Lumineux et les acteurs institutionnels. L'État a depuis repris le contrôle militaire des périphéries anciennes et de leurs extensions. Dans la deuxième moitié des années 1990, il a augmenté les dépenses destinées à la lutte contre la pauvreté, mais sans plan global d'amélioration de l'habitat (Riofrío, 2003). Il ne s'est pas engagé dans une planification de la ville, mais a au contraire favorisé l'apparition d'acteurs multiples aux intérêts divergents, peu disposés à coordonner leurs actions. Cela s'observe particulièrement dans le processus d'urbanisation des terres agricoles. Deux éléments se conjuguent pour compliquer la situation : le libéralisme exacerbé des réformes foncières et les formes de la décentralisation.

À une situation où prédominaient les contraintes issues de la réforme agraire - limites imposées aux superficies détenues par un même propriétaire, interdiction du faire-valoir indirect, inaliénabilité de fait ou de droit des terres appartenant à des coopératives et à des institutions agraires (« communautés paysannes » et « communautés natives ») - a succédé une liberté absolue de transactions sur la terre. Des juristes se sont étonnés du fait qu'aucune contrainte, même

justifiée par des besoins d'aménagement, ne puisse être opposée à la « loi des Terres » de 1995, qui promeut l'accès à la propriété de la terre de toute personne naturelle ou juridique sans contrainte (Del Castillo, 1997). Des lois remettant en question les droits et le fonctionnement des institutions agraires et des programmes d'assainissement de la propriété foncière ont complété le dispositif.

Dans la proche périphérie de Lima, ce sont les investisseurs immobiliers ou les associations d'habitants qui acquièrent les terres. En l'absence de contraintes imposées par l'État, les rapports de force entre les différents acteurs s'établissent en effet en leur faveur. Dans les fonds de vallée, l'histoire a abouti à une structure agraire dominée par la petite propriété et on ne trouve plus de grands domaines modernisés comme on en rencontre par exemple dans l'agglomération de Bogotá (Mesclier, 2009). Aucune agriculture à forte valeur ajoutée ne s'est installée dans l'agglomération, les entreprises agricoles ayant préféré acquérir des terres dans les interfluves un peu plus éloignés et meilleur marché de la vallée de Ica, ou, au nord de Huacho, sur les périmètres irrigués construits par l'État. Plus facilement que les grands propriétaires terriens, les petits propriétaires peuvent être amenés à céder leurs terres pour des raisons de détresse économique. Ce n'est, il est vrai, pas systématique : les bénéficiaires de la réforme agraire de 1969 tiennent à leur patrimoine et préfèrent louer que vendre à bas prix (Melki, Prat, 2009). Les versants arides sont quant à eux souvent la propriété de communautés paysannes qui ont leur siège plus haut, là où les précipitations permettent l'agriculture. Elles y vendent des terres, tout en s'efforçant également de garder ou d'acquérir des droits sur des zones urbanisées.

Tableau 1. Exemples de différenciation dans la couverture de services entre zones urbaines et rurales en 2007

Districts		Total logements (total habitants recensés)	% logements avec éclairage électrique	% logements avec connexion à l'eau au domi- cile	% logements avec connexion au tout-à- l'égout à domi- cile
Carabaylo -vallée du Chillón	Urbain	51284 (206980)	89,01	50,68	50,10
	Rural	2283 (6406)	18,03	2,60	1,68
Lurín -vallée de Lurín	Urbain	16211 (61274)	85,83	46,87	43,56
	Rural	430 (1666)	76,82	0,52	1,04
Santa Eulalia -moyenne vallée du Rímac	Urbain	2850 (9553)	72,69	62,21	52,66
	Rural	469 (1038)	72,67	29,58	0,64
Pucusana -station bal- néaire, bord du Pacifique	Urbain	4368 (10566)	69,13	35,70	40,01
	Rural	219 (67)	65,00	0	5,00

Source : INEI, données du recensement 2007

3.2. Des pratiques populaires qui contournent ou détournent les institutions officielles

J.-M. Gastellu a montré que les modes d'organisation populaires liméniens présentent des similitudes avec ceux des paysannes (Gastellu, 1997). De même, l'organisation de l'accès populaire aux ressources en périphérie urbaine n'est pas fondamentalement différente, dans ses pratiques et dans ses règles, de celle du reste du Pérou. Ce faisant, elle marque une certaine autonomie par rapport aux institutions officielles. C'est le cas dans le secteur agricole. Par exemple, certains systèmes de production fonctionnent sur la base de la location informelle de terres. Ainsi, dans la vallée du Lurín, des familles migrantes ou des journaliers agricoles peuvent louer de petites superficies pour cultiver du maïs fourrager en rotation avec de la patate douce, des fraises ou du chou-fleur (Melki, Prat, 2009). Dans la vallée du Chillón, une proportion impossible à déterminer des agriculteurs irrigants n'est pas inscrite dans le registre officiel de l'Association des Usagers. Cela est lié à un accès à la terre non légalisé et/ou à une utilisation clandestine de l'eau (Valcárcel, Cancino, 2000).

L'accès au sol urbain est également marqué par des pratiques ambivalentes, qui s'appuient sur l'existence d'institutions formelles mais en détournent le sens en profitant de circonstances locales. Par exemple, les quartiers qui appartiennent à la province de Huarochiri, dans la continuité du district urbanisé de San Juan de Lurigancho au nord-est de la ville, sont placés dans une sorte d'angle mort : ils ne dépendent pas de Lima et sont très loin de leurs chefs-lieux de province et de district, situés dans la montagne (figure 2). Les habitants ont d'abord argué de l'appartenance de leurs terres à une institution agraire, la Communauté paysanne de Jicamarca, dont ils seraient devenus membres, pour prendre possession de terres arides et escarpées. Un groupe de dirigeants a aujourd'hui construit un local municipal et prétend que sa localité est devenue le chef-lieu du district, ce qui n'est pas reconnu officiellement⁹. Cette situation présente certainement des avantages : non paiement des impôts du district urbain adjacent, gestion de l'attribution des lots par les dirigeants, par exemple. Comme dans d'autres parties du pays, et comme à d'autres moments de l'histoire de Lima, ces « invasions » de terres sont le fait

⁹ Enquêtes novembre 2009

d'acteurs qui peuvent être décrits comme des « trafiquants de terres », mais permettent également à des familles de s'installer.

Ces pratiques ne répondent pas de façon satisfaisante aux besoins de la population. Les exploitants informels ne peuvent bénéficier d'aucune aide des organismes de crédit et restent dans une certaine précarité. L'installation en dehors de toute régularisation par les autorités de la ville empêche la majorité des habitants de Jicamarca d'accéder à des services tels que la fourniture d'eau. Par ailleurs, les conflits pour l'accès au sol, non régulés par les autorités, dégénèrent en affrontements violents (enquêtes de terrain, 2009).

Ces expériences montrent à la fois la capacité des populations locales à résoudre un certain nombre de problèmes par elles-mêmes et les limites actuelles du contrôle par les autorités en général. La métropole peut-elle devenir un lieu d'amélioration de la situation ? Il faudrait d'abord qu'elle prenne corps.

3.3. Une gouvernance métropolitaine en cours de construction

Comme dans beaucoup de métropoles, il existe à Lima une juxtaposition et des superpositions d'entités administratives chargées à un titre ou un autre de l'administration de l'agglomération. Par ailleurs, la capitale est l'objet d'une attention directe et rapprochée du gouvernement central, qui y possède son siège.

L'essentiel de l'agglomération de Lima est inclus dans deux provinces, Lima et Le Callao, où se trouve le port. Ces provinces correspondent aujourd'hui à deux Régions différentes. L'une est de création récente, la Région de Lima ou Lima métropolitaine, alors que l'autre a été créée à la fin des années 1980 puis a été contrôlée, comme les autres Régions du pays, par un Conseil Transitoire d'Administration Régionale (CTAR) dotée de compétences. Les quelques quar-

tiers qui débordent aujourd'hui de leurs limites sont situés dans une troisième Région administrative, appelée « Région provinces de Lima » (figure 2).

Cette situation moins complexe qu'ailleurs présente peut-être plus d'avantages pour la gestion de l'agglomération que dans d'autres métropoles. Ainsi, dans le cas de la Colombie voisine, la capitale déborde largement les limites de la juridiction créée pour la gérer, le District de Bogotá, sur plusieurs communes indépendantes. L'administration du District n'exerce aucun contrôle sur l'évolution de ces espaces périurbains et les tentatives de constitution d'une Aire Métropolitaine ont échoué (Dureau, 2000 / Gouëset, 2005). L'agglomération liménienne, avec seulement deux entités chargées de l'ensemble, pourrait prétendre à une meilleure capacité de coordination. Cependant, la rivalité latente entre Lima métropolitaine et le Callao remet en cause cet avantage¹⁰.

Par ailleurs, le renforcement des pouvoirs des municipalités des 49 « districts » crée des conflits de compétence. La loi organique des municipalités de 2003 précise que ces dernières sont compétentes pour traiter des problèmes de zonage, cadastre, habilitation urbaine (Alternativa *et al.*, 2003). Ainsi, l'urbanisation s'effectue aujourd'hui sans l'accord des autorités de niveau supérieur. La Municipalité Métropolitaine de Lima émet les normes nécessaires à l'urbanisation, mais ce sont les municipalités locales qui prennent l'initiative d'autoriser les investissements des promoteurs sur des terres qui n'étaient pas classées comme urbanisables. Si celles-ci sont dans l'immédiate proximité du tissu urbain, les autorités centrales de la ville n'ont plus qu'à avaliser le changement de zonage et à constater les infractions: emplacements non prévus pour la voirie ou pour les espaces verts, en particulier. Les municipalités locales cherchent en général à optimiser les revenus issus de la promotion

¹⁰ M. Durand soulignait en 2008 que l'histoire et le poids politique et économique du Callao rendait inimaginable que la province ne devienne pas une région à l'heure de la régionalisation (Durand, 2008, 3).

immobilière. Seules certaines, comme celle de Lurín, disent chercher à préserver des ressources qui ailleurs disparaissent, en pariant sur le tourisme : espaces non construits imitant la campagne (fermes « interactives »), ruines archéologiques, végétation de brouillard (les « *lomas* »), plage non privatisée...

Plusieurs des recompositions en cours peuvent modifier les équilibres. D'une part, le transfert de fonctions du gouvernement central à la Municipalité Métropolitaine de Lima, pour l'instant laborieux¹¹, devrait permettre à celle-ci d'acquérir rapidement les mêmes compétences que les autres Régions en matière d'agriculture, de commerce, artisanat et tourisme, d'aménagement du territoire, d'administration des biens publics, de défense civile. D'autre part, la création d'associations de municipalités, permise par la loi de 2003, peut créer un niveau intermédiaire de gestion facilitant les coordinations et gommant les effets de la rivalité entre Le Callao et Lima.

Les solutions passent aussi par des négociations entre ces acteurs « officiels » et les acteurs de l'informel. Ainsi, à Jicamarca, la municipalité « informelle » aurait décidé de négocier l'arrivée de l'eau avec les services urbains. D'un autre côté, au niveau national, la Présidence du Conseil des Ministres¹² a entrepris la modification de la démarcation administrative afin de résoudre des problèmes techniques tout en respectant les identités territoriales.

Conclusion

La métropole de Lima n'a pour l'instant pas la capacité de jouer un rôle de grande métropole sud-américaine, peut-être pas tant à cause de son manque d'ambition, souligné par Ludeña (2009), que du peu de cohérence politique et économique du bloc régional auquel elle appartient, la Communauté Andine des Nations. Elle n'est pas de catégorie

suffisante pour figurer parmi les villes représentant la région Amériques dans le réseau mondial des villes (Deler, 2004).

Un problème plus immédiat est l'organisation des extensions périphériques. Celles-ci ont été longtemps laissées à elles-mêmes. Aujourd'hui cependant, le double phénomène du retour à une continuité physique et du processus de métropolisation pose la question en des termes différents.

Lima, capitale d'un pays dont le PIB a crû rapidement au cours de la dernière décennie, se caractérise par de bons taux d'équipement en services de base, même dans les quartiers les plus récents, mais ce n'est pas le cas des aires encore rurales de l'agglomération, où les petites exploitations agricoles peinent à être rentables. Les investissements semblent partout présents, mais le système de transports est chaotique. Malgré des taux d'homicide qui restent faibles, les populations sont très exposées au vol et à la petite délinquance : la sécurité n'est pas partout assurée (Plöger, 2005). Les espaces verts, qui sont une préoccupation de plus en plus importante dans les grandes métropoles mondiales, ne sont que peu protégés.

Il s'agit non pas de bloquer la périurbanisation, mais de « donner droits et devoirs » (Vanier, 2005) à ce tiers-espace. Il s'agit sans doute également d'accepter les formes de participation des acteurs locaux, qu'elles soient officielles ou pas. Les autorités de l'État central, de Lima et du Callao auraient pour tâche, pour reprendre l'expression utilisée par V. Gouëset dans le cas de Bogotá (2005), de « convaincre sans imposer ».

Références bibliographiques

- Alternativa, Calandria, Care-Perú, Coordinadora rural, IDEAS, ITDG, PRODES, Participa Perú, Red Perú, SER, 2003: *Ley orgánica de municipalidades sumillada, con-cordada y comentada. Para una gestión municipal por el desarrollo local*. Lima, 231 p.
- ASCHER F., 1995 : *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Odile Jacob, 345 p.

¹¹ Entrevue de Mme et MM. Matos, Montoya et Muñoz, Subgerencia Regional de Descentralización del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, 2009.

¹² Entrevue auprès de M. O. Landeo, Présidence du Conseil des Ministres, 2009.

- ASCHER F., 2009 : « Mobilités, écologie et métropolisation : la construction sociale du marché de l'environnement », in Sénécals, Behrer, *La métropolisation et ses territoires*. Québec, Presses de l'Université de Québec, pp. 67-84.
- BARREDA J., RAMIREZ-CORZO D., 2004 : « Lima : consolidación y expansión de una ciudad popular » in *Perú hoy : las ciudades en el Perú*. Lima : DESCO, pp. 201-218.
- BEY M., 1995 : « Production paysanne et approvisionnement de Lima », in Douzant Rosenfeld, Grandjean (dir.), *Nourrir les métropoles d'Amérique latine. Approvisionnement et distribution*. Paris, L'Harmattan, pp. 121-145.
- BIELICH C., 2009 : « Transporte público limeño y la guerra del centavo », in *Argumentos, Revista de análisis social del IEP*, año 3, n°5.
- CALDERON COCKBURN J., 2006 : *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima, Lincoln Institute of Land Policy/SINCO editores, 254 p.
- CHION M., 2002 : « Dimensión metropolitana de la globalización : Lima a fines del siglo XX » in *EURE (Santiago)* v.28 n.85, 11 p. URL : www.scielo.cl.
- DEL CASTILLO L., 1997 : « Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal », in *Debate Agrario. Análisis y alternativas*, n°26, pp. 59-79.
- DELER J-P., 1974 : *Lima 1940-1970. Aspects de la croissance d'une capitale sud-américaine*. Talence, CEGET/CNRS, 118 p.
- DELER J-P., 1991 : « Le Pérou entre deux mondes », in Bataillon, Deler, Théry, *Amérique latine*. Paris/Montpellier, Hachette/Reclus, pp. 278-295.
- DELER J-P., 2004 : « De Lima al archipiélago megalopolitano mundial. La mirada sobre la ciudad de Olivier Dollfus », in Deler, Mesclier (éd.), *Los Andes y el reto del espacio mundo. Homenaje a Olivier Dollfus*. Lima, IFEA/IEP, pp. 271-293.
- DE ALTHAUS J., 2007 : *La revolución capitalista en el Perú*. Lima, Fondo de Cultura Económica, 333 p.
- DE SOTO H., GHERSI E., GHIBELLINI M (collaborateurs), 1986 : *El Otro Sendero*. Lima, ILD, 317 p.
- DONADIEU P., 2000 : « Campagnes et natures urbaines », in Paquot, Lussault, Body-Gendrot (dir.), *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*. Paris, La Découverte, pp. 156-165.
- DRIANT J-C., 1991 : *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*. Lima, IFEA/DESCO, 231 p.
- DUPONT V., 2000 : « Delhi : une dynamique de peuplement centrifuge », in Dureau, Dupont, Lelièvre, Lévy, Lulle (coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*. Paris, Anthropos/IRD, pp. 93-103.
- DUPONT V., PUMAIN D., 2000 : « De la ville compacte aux métropoles polycentriques », in Dureau, Dupont, Lelièvre, Lévy, Lulle (coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*. Paris, Anthropos/IRD, pp. 51-71.
- DURAND M., 2008 : *Organización y gestión de la ciudad de Lima. Síntesis pre-tesis*. IFEA, ESO, Université de Haute-Bretagne, 16 p.
- DUREAU F., 2000 : « Bogotá : une double dynamique d'expansion spatiale et de densification d'espaces déjà urbanisés », in Dureau, Dupont, Lelièvre, Lévy, Lulle (coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*. Paris, Anthropos/IRD, pp. 81-91.
- GASTELLU J-M., 1997 : « Économies paysannes et secteur autonome », in Gastellu, Marchal, *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XXe siècle*. Paris, ORSTOM éditions, pp. 239-258.
- GOUËSET V., 2005 : « Métropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá », in Gouëset, Cuervo, Lulle, Coing (éd.), *Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 65-104.
- HUAMANTINCO A., 2008 : « Diferenciación socioespacial y temporal en la periferia de Lima ». *Séminaire PERISUD : Dynamiques territoriales à la périphérie des métropoles des Suds*, Bondy, 7,8 et 9 juillet 2008.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2007 : *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. URL : <http://www.inei.gob.pe>

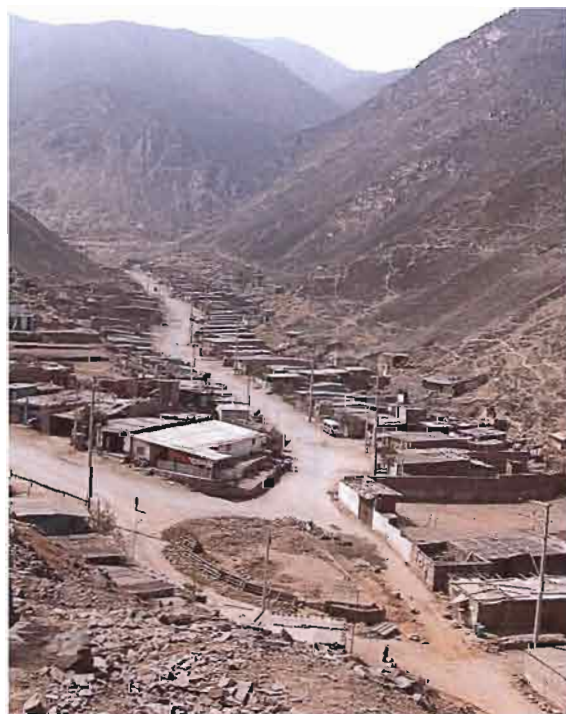
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2009 : *Mapa de pobreza provincial y distrital 2007*. Lima, INEI, 250 p.
- JOSEPH J., 2005 : *La ciudad, la crisis y las salidas. Democracia y desarrollo en espacios urbanos meso*. Lima, Alternativa/UNMSM, 277 p.
- LUDEÑA W., 2009 : *Urbanismo dixit. Inquisiciones*. Quito, Olacchi, 400 p.
- MATOS MAR J., 1984 : *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima, IEP, 108 p.
- MELKI S., PRAT C., 2009 : *Diagnostic agraire de la vallée de Lurin, périphérie de Lima, Pérou*. Montpellier, Mémoire IRC SupAgro Esat1, 88 p.
- MESCLIER É., 2005 : « Propiedad agraria y expansión urbana en la sabana de Bogotá », in Gouëset, Cuervo, Lulle, Coing (éd.), *Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 291-329.
- PLOËGER J., 2005 : « The emergence of a "City of Cages" in Lima : neighbourhood appropriation in the context of rising insecurities », *Cybergeo*, Systemic impacts and sustainability of gated enclaves in the City, Pretoria, South Africa, Feb.28-March 3, article 377.
- RIOFRIO G., 1978 : *Se busca terreno para próxima barriada: espacios disponibles en Lima 1940-1978-1990*. Lima, DESCO, 171 p.
- RIOFRÍO G., 2003 : « The Case of Lima, Peru », in *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements*, 15 p.
- SMITH S., TRIVELLI C., 2001 : *El consumo urbano de los alimentos andinos tradicionales*. Lima, MSP/COSUDE/IEP, 87 p.
- VALCARCEL M., CANCINO I., 2000 : *Análisis Institucional del Sistema de Riego de la Cuenca del Río Chillón*. Lima, FOVIDA, 177 p.
- VANIER M., 2005 : « Rural-urbain : qu'est-ce qu'on ne sait pas ? », in Arlaud, Jean, Royoux (cood.), *Rural-Urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*. Rennes, PUR, pp. 25-32.
- VELTZ P., 1996 : *Mondialisation, villes et territoires*. Paris, PUF, 288 p.

Evelyne MESCLIER *et al.* (Lima)



La croissance des besoins de l'agglomération a entraîné un développement de l'élevage laitier à la périphérie de la ville, comme ici au nord-est.

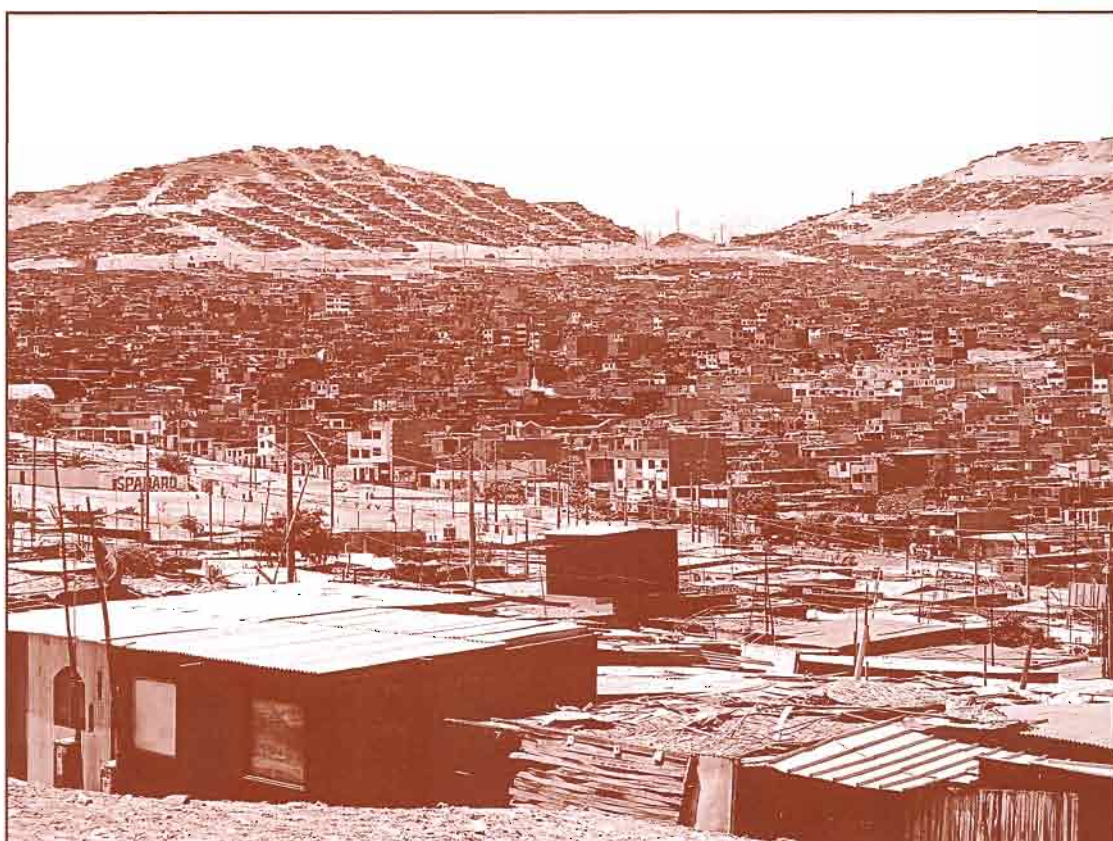
Le Metropolitano, bus en site propre, utilise une partie de la voirie des quartiers centraux avant de rejoindre la périphérie nord de l'agglomération. Vitrine de la métropolisation, il ne résout pas forcément les problèmes d'encombrement du trafic.



Dans l'est de l'agglomération, des quartiers contraints par le relief, avec des lots de taille inférieure à ceux des quartiers plus anciens.

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