Atlas problématique d'une métropole vulnérable : inégalités urbaines à Lima et Callao

Pascale Metzger, Pauline Gluski, J. Robert, Alexis Sierra

▶ **To cite this version:**

Pascale Metzger, Pauline Gluski, J. Robert, Alexis Sierra. Atlas problématique d'une métropole vulnérable : inégalités urbaines à Lima et Callao. IFEA; Sociedad de geografía de Lima. 36 p., 2014, 978-2-901560-84-5. ird-01107292v2

HAL Id: ird-01107292
https://ird.hal.science/ird-01107292v2

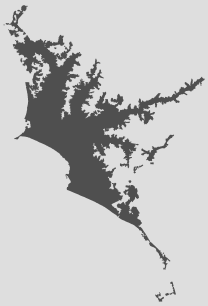
Submitted on 5 Mar 2015

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

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

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

ATLAS PROBLÉMATIQUE D'UNE MÉTROPOLE VULNÉRABLE



INÉGALITÉS URBAINES

À LIMA ET CALLAO

Pascale Metzger
Pauline Gluski
Jérémy Robert
Alexis Sierra

IRD
Institut de recherche pour le développement

Publication
du programme de recherche
PACIVUR LIMA

PRODIG
UMR 8586

Préface

Construire une lecture de la ville de Lima-Callao capable de rendre compte de sa complexité et de sa diversité. Tel est le défi que se sont donnés les auteurs de cet ouvrage à la fois bref, dense et remarquablement organisé. Approche novatrice, «diagonale», la problématique de la vulnérabilité métropolitaine, leur permet d'offrir au lecteur un portrait original et nuancé de cette agglomération majeure, quatrième de l'Amérique du Sud par sa population et, derrière Los Angeles, deuxième concentration urbaine sur l'ensemble du littoral pacifique des Amériques.

La qualité scientifique du traitement des données et de leur représentation va ici de pair avec un choix séduisant et performant de composition pédagogique de l'ouvrage. Chaque planche thématique se présente en effet comme une heureuse combinaison de cartes et de photographies, suggestives et complémentaires, accompagnées de textes courts ou d'encadrés, hiérarchisés, en une démonstration qui vise à l'essentiel sans simplifier la réalité.

L'atlas met ainsi à jour des inégalités sociales et territoriales fondatrices pour donner à voir et à comprendre ce que les auteurs qualifient de vulnérabilité «ordinaire» du territoire métropolitain et de ses populations. Il offre également une analyse fine de la complexité politique et institutionnelle de la gestion d'une métropole fragmentée entre 2 régions, 2 provinces et 49 districts municipaux autonomes; division qui nuit à la construction d'une vision commune du fonctionnement et du développement de la ville. Il montre enfin, comment dans un contexte d'affaiblissement des pouvoirs publics et d'émergence de deux acteurs majeurs, le secteur privé, au vent du libéralisme économique, et la population, mobilisée dans un cadre de participation institutionnalisée, Lima-Callao se fait laboratoire d'une gouvernance urbaine originale.

Chaotique et informelle, inégalitaire, discriminante et ségrégative – pour reprendre plusieurs qualificatifs empruntés à l'introduction de l'ouvrage –, la mégacité de Lima-Callao ne cesse pour autant d'intégrer progressivement les populations, issues d'horizons divers, qui la composent. Et par ailleurs, fonctionnant comme un miroir, un microcosme et un creuset de société pluri-ethnique et multi-culturelle, elle est aussi et en même temps ce lieu majeur de la construction du Pérou du XXI ème siècle.

Jean-Paul Deler
Directeur de Recherche honoraire (CNRS)
Ancien directeur de l'IFEA

Sommaire

Introduction p. 2

Chapitre un : Inégalités socio-spatiales et vulnérabilité de la population p. 6

- Accès au logement et aux services urbains : des inégalités structurantes p. 8
- Les multiples problématiques de l'accessibilité du territoire p. 10
- Les risques urbains : entre accidents quotidiens et évènements exceptionnels p. 12
- Espaces de la vulnérabilité de la population p. 14

Chapitre deux : Fragmentation territoriale et vulnérabilité institutionnelle p. 16

- Une extrême fragmentation du territoire p. 18
- Des capacités institutionnelles inégales p. 20
- Contrôle du territoire : faiblesses et tensions p. 22
- L'Autonomie comme réponse aux inégalités p. 24

Chapitre trois : Les modalités de la gouvernance urbaine p. 26

- Les limites de la planification urbaine p. 28
- Dynamique du secteur privé et structuration de l'espace p. 30
- Pratiques sociales et paysages urbains p. 32
- Les nouvelles configurations de la gouvernance entre participation et résistance p. 34

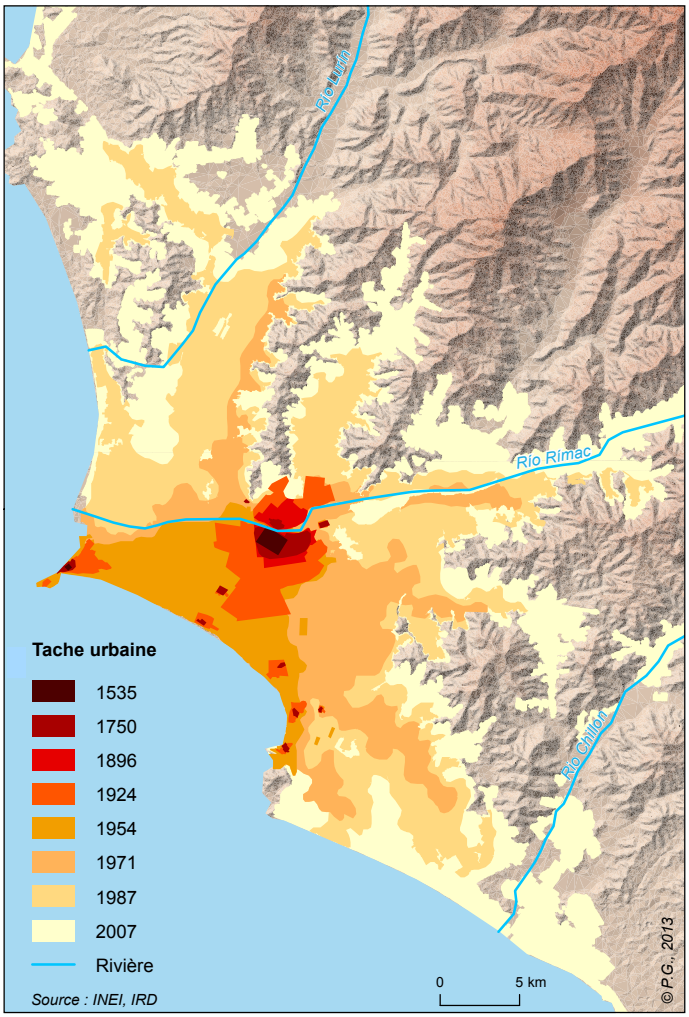
Bibliographie p. 36

Introduction

Le propos de ce petit atlas problématique est d'apporter une série d'éclairages et de questionnements qui, en quelques pages, mettent en lumière et rapprochent deux caractéristiques majeures de l'agglomération de Lima et Callao : les inégalités et la vulnérabilité. Ces deux termes, dont le sens ne fait pas toujours consensus dans le champ scientifique, sont pris ici au sens large. La vulnérabilité renvoie à l'idée d'une fragilité du territoire socialement construite. Les inégalités quant à elles font référence à des écarts entre situations ou objets qui expriment des formes d'injustices. L'intitulé « atlas problématique » exprime l'idée que les angles d'approche proposés soulèvent de multiples questions auxquelles nous ne prétendons pas apporter une réponse unique. Les problématiques abordées renvoient toutes à des traits marquants de cette agglomération : des inégalités sociales et spatiales enracinées dans la construction même des quartiers, l'éclatement du territoire en de multiples entités politico administratives, une gouvernance qui se réinvente chaque jour jonglant entre la faiblesse des pouvoir publics, la dynamique de la population et des organisation sociales, le poids du secteur privé et de l'informalité dans les paysages et la structuration du territoire.

Lima, une ouverture sur le Pacifique

500 ans d'urbanisation au pied des Andes



Le contenu de cet ouvrage s'appuie essentiellement sur les connaissances de la ville construites au fil des recherches menées par l'équipe du programme PACIVUR (Programme andin de recherche et de formation sur la vulnérabilité et les risques en milieu urbain), à Lima entre 2006 et 2013. Parmi ces recherches, le projet SIRAD (Système d'information sur les ressources de gestion de crise) représente une des principales contributions à l'analyse de la vulnérabilité du territoire. Destiné à améliorer la préparation de la ville en cas de séisme majeur, il a permis la construction d'une base de données géoréférencées, dont une grande part renvoie finalement à l'organisation et au fonctionnement habituel de l'agglomération. En parallèle, des recherches plus qualitatives à d'autres échelles et sur des questions particulières complète cette vision. C'est la remobilisation de cette connaissance de la ville qui est proposée ici, pour faire la démonstration que la vulnérabilité d'un territoire repose sur son fonctionnement politique, ses caractéristiques sociales et son organisation spatiale.

Ce petit atlas problématique est un défi du point de vue de l'information géographique. Rassembler les données qui permettent de caractériser Lima et Callao comme un seul et même ensemble urbain pose des difficultés importantes. L'information, quand elle existe, est dispersée entre de multiples institutions, à des niveaux spatiaux différents, sous des formats différents, sans référentiel spatial. D'une façon générale, à Lima, la localisation géographique et les cartes ne sont pas des outils habituels d'analyse et de gestion. Au-delà de ces obstacles, proposer une lecture de la ville de Lima capable de rendre compte de sa complexité et de sa diversité est en soi un défi.

Lima, c'est d'abord une immense agglomération de près de 10 millions d'habitants qui forme avec Callao un espace urbanisé de plus 900 km^2. Elle s'étend sur près de 100 km du nord au sud et 60 km d'est en ouest. Représentant le tiers de la population péruvienne et la moitié de son économie, Lima et Callao concentrent les enjeux majeurs du fonctionnement et du développement de la société et de l'économie péruvienne.

Lima, ville d'histoire en quête de futur. Histoire coloniale certes : la *Ciudad de Los Reyes* fondée en 1535 par Pizarro a été la capitale d'un territoire gigantesque qui s'étendait de Panama à la Patagonie, puis capitale de la République du Pérou depuis son indépendance en 1821. Le centre colonial ancien est classé patrimoine de l'Humanité depuis 1991. Mais Lima, ce sont aussi les fameuses Huacas, une centaine de sites archéologiques, pyramides de briques éparpillées dans la ville, témoignages des civilisations pré-incaïques qui se sont succédé à cet endroit depuis 5000 ans. Aujourd'hui noyées dans l'urbanisation, elles sont parfois envahies par les quartiers populaires en manque d'espaces ou par les promoteurs immobiliers. L'ancienne Cité des Rois est aussi la métropole d'un pays qui cherche aujourd'hui sa place dans la mondialisation et tente de se positionner comme un point de connexion stratégique entre les puissances émergentes du Sud, entre l'Asie et l'Amérique du Sud, entre la Chine et le Brésil. L'importance de l'aéroport international et du port de Callao montre que cette ambition n'est pas un leurre : le Pérou se dessine comme un pays émergent, tourné vers l'extérieur, et dont le taux de croissance est un des plus élevé du continent sud américain. Lima mise sur l'économie d'exportation, notamment des minerais, et se pose en contraste au monde rural andin qui résiste à la mondialisation comme l´attestent les multiples conflits sociaux.

Lima, capitale d'un pays marqué par de profonds changements. Traditionnellement rural et montagneux, le Pérou, en deux générations, est devenu urbain et littoral. Dans la lignée du Chili, il mène sans complexe une politique de développement libéral, qui se traduit par la réduction du rôle de l'État, la dérèglementation de l'économie et la décentralisation. Ces transformations structurelles se sont produites dans le contexte historique de crise économique des années 1980 et du conflit armé autour du Sentier Lumineux, mouvement de guérilla d'inspiration maoïste (1980 - 2000), qui provoquent et prolongent l'exode rural massif vers Lima. Sous la présidence de Alberto Fujimori (1990-2000) la lutte antiterroriste et contre le narcotrafic a vu l'autoritarisme politique et la corruption mettre à mal la démocratie et les droits de l'Homme. C'est dans ce contexte politique trouble que Lima s'est développée, ratant son entrée dans la modernité (Belay, 2004), pour s'engager douloureusement dans le XXIème siècle.

Lima, Patrimoine de l'Humanité

Lima ville littorale, au bord du Pacifique, au pied des Andes, dans un désert côtier qui ne reçoit que 10 mm de pluie par an, autant dire qu'il ne pleut jamais. Lima par 10 degré sud, tropicale, mais où on a froid en hiver. Le taux d'humidité de l'air est supérieur à 80% la plupart du temps, l'ensoleillement inférieur à 1 300 heures par an. « Lima la grise » et sa fameuse *garua*, brouillard dû au courant de Humboldt, qui recouvre une grande partie de l'agglomération entre juin et octobre. Mais les quartiers situés en altitude profitent du soleil toute l'année et attirent depuis peu équipements hôteliers et lotissements résidentiels de luxe. Situé sur une plaine alluviale dont le sous-sol comporte d'importants aquifères, traversé par trois rivières pérennes (Rímac, Chillón et Lurín), le site semblait plutôt avantageux et adapté à l'implantation d'une ville puissante. Mais Lima se situe dans une zone fortement sismique : le tremblement de terre et le tsunami de 1746 ont détruit la quasi-totalité de la ville. Les ravines et les fonds de vallées sont quant à eux régulièrement ravagées par des coulées boueuses et des inondations.

Lima, ville chaotique. Le paysage urbain est en grande partie composé de quartiers auto-construits, informels voire illégaux, nourris d'un exode rural massif depuis les années 1940 jusqu'aux années 1990. Ces quartiers sont le produit de formes d'organisations sociales héritées du monde rural qui aujourd'hui encore, jour après jour, construisent la ville et la font fonctionner, réponse sociale et spatiale à la faiblesse de l'État et des politiques de développement urbain. Quartiers emblématiques produits de la mobilisation sociale, ils profitent du laisser-faire de l'autorité publique. Les « invasions avec plans » sur des terrains publics facilitent une régularisation par l'État qui minimise le mécontentement populaire. L'étalement urbain grimpe aujourd'hui sur les collines, occupe les espaces agricoles, les dunes de sables et le lit des fleuves, attaque les contreforts des Andes dans un décor marqué par la pauvreté, l'absence de services et d'équipements, dépourvu de ce qui fait la qualité urbaine.

Lima, ville informelle. L'informalité est caractéristique de l'ensemble du fonctionnement du Pérou et de son économie. Elle compose avec la déficience des services publics dont certains ne sont plus fréquentés que par la population la plus pauvre, tandis que les plus aisés ont recours au secteur privé en particulier pour les prestations de santé et d'éducation, mais aussi pour la sécurité. Aujourd'hui, le secteur privé prospère aussi dans les quartiers de classes moyennes basses, voire dans les quartiers très populaires qui deviennent de nouveaux marchés à conquérir. Cette dynamique renvoie en même temps à une augmentation des revenus monétaires et à l'apparition d'un nouveau segment du marché, caractérisé par des services adaptés aux capacités de paiement d'une population qui, même pauvre, est prête à payer ; le recours au privé est aussi une question d'image. La ville construite par projets ponctuels, éparpillés sans coordination ni logique d'ensemble, souffre du manque d'infrastructures dignes de sa taille démographique, de son poids économique et de son rôle de capitale d'un grand pays latino-américain qui affiche un taux de croissance enviable. La faiblesse de l'État et des politiques publiques a pour corollaire l'importance des dynamiques sociales et de l'informalité dans tous les domaines du fonctionnement urbain, qu'il s'agisse des transports, de la production textile ou de la construction de logements.

Lima et ses quartiers populaires

Lima, ville inégalitaire, discriminante et ségrégative, où on construit des murs pour séparer les riches des pauvres. 20% de la population vit dans la

pauvreté ou l'extrême pauvreté, tandis que banques, entreprises pétrolières, minières et autres services de haut niveau se développent dans un centre des affaires prestigieux où se concocte le succès économique d'un pays fier de ses plus de 5% de croissance annuelle, même en pleine récession mondiale. Une ville où l'accès aux équipements et services urbains n'est pas donné à tous, loin s'en faut. La ville de Lima elle-même, avec ses contrastes saisissants entre les périphéries et la zone centrale, est représentative de l'inégalité qui marque la société péruvienne.

Lima, une ville qui fonctionne et intègre. Au-delà de toutes les difficultés et inégalités qui marquent le paysage liménien, c'est une ville qui fonctionne, se développe et se projette vers l'avenir. C'est aussi une ville riche en culture, fière de ses différences et de ses réussites originales, hors des sentiers battus et des cadres imposés.

Ce petit atlas problématique propose une vision des inégalités et de la vulnérabilité de cette grande ville à travers trois angles d'approches. Le premier chapitre « Inégalités socio-spatiales et vulnérabilité de la population » offre une lecture qui insiste sur les inégalités fondatrices de cette immense agglomération. Les conditions d'accès au logement vont déterminer les lieux où l'on réside et l'accès à la ville. Elles désignent en même temps les populations vulnérables tant face aux risques quotidiens que face aux évènements exceptionnels qui menacent la ville et sa population. Le chapitre deux « Fragmentation territoriale et vulnérabilité institutionnelle » insiste sur la complexité politique et institutionnelle, les inégales capacités d'action et les conflits et tensions entre territoires politico-administratifs qui renforcent la vulnérabilité de l'ensemble de l'agglomération urbaine. Dans ce contexte d'inégalités sociales et de fragmentation territoriale, le troisième chapitre « Les modalités de la gouvernance urbaine » s'interroge sur la gestion de ce territoire, sur ce qui fait ses paysages urbains, et sur les formes de gouvernement de la ville issus des jeux de pouvoir et des rapports de domination entre trois types d'acteurs : les pouvoirs publics, la population et le secteur privé.

Cet ouvrage tente d'apporter en quelques pages un éclairage original, plus porteur de questionnements et de perspectives que de réponses et de solutions, sur cette immense agglomération et du défi politique que représente la gestion équitable de ce territoire typique du Sud, à la fois complexe et inégal.

Pascale Metzger
Jérémy Robert

Paysage ordinaire à Lima (Rimac)

Pour en savoir plus :
Le projet SIRAD - http://www.indeci.gob.pe/proyecto58530/index.php - Le programme PACIVUR - http://www.prodig.cnrs.fr/spip.php?article1885

CHAPITRE UN :
Inégalités socio-spatiales et vulnérabilité de la population

Quartier de Manchay,, dans le district de Pachacamac

Comme la plupart des grandes villes d'Amérique latine, l'agglomération de Lima et Callao est en grande partie autoconstruite : en l'absence de politique du logement, se loger suppose l'accès au sol urbain par des mécanismes collectifs plus ou moins légaux portés par les organisations sociales, parfois avec le consentement de l'État. Les premiers quartiers autoconstruits, principalement peuplés de l'exode rural des paysans andins, sont apparus dans les années 1940. Dénommés successivement *barriadas*, puis *pueblos jovenes*, ils sont aujourd'hui appelés *asentamientos humanos*. Les quartiers les plus récents sont les plus éloignés, la population y est pauvre et mal logée. Elle vit souvent de l'emploi informel et ne dispose pas d'assurance santé. Les déficits en services et équipements urbains vont renforcer ce panorama de vulnérabilité ordinaire de la population qui se cumule souvent avec des difficultés d'accessibilité.

Si l'agglomération de Lima et Callao a enregistré une dynamique démographique très forte dans les années 1960-1970, la croissance de la population s'est nettement ralentie depuis la fin des années 1990 pour s'établir à 2,3% entre 1993 et 2007. Cependant, la dynamique urbaine est spatialement très contrastée : la zone centrale se rénove et perd de la population (jusqu'à moins 15% à Pueblo Libre) et certains secteurs comme le centre historique se taudifient. En parallèle, les quartiers populaires se consolident et se densifient. Dans les districts les plus éloignés en revanche, l'autoconstruction de logements précaires continue à étendre la ville et la croissance démographique reste supérieure à 5%.

L'exposition aux aléas, en particulier aux séismes et tsunamis, contribue à la vulnérabilité de la population en particulier dans les districts les plus pauvres. Mais les évènements exceptionnels comme les séismes ou les coulées de boue qui focalisent l'attention des politiques et des médias ne sont pas forcément les risques vécus par la population, plus préoccupée par l'insécurité, les incendies et les accidents de la route qui la menacent au quotidien.

Ces différents angles de vue mettent en évidence une population cumulant toute une série de conditions qui la rendent extrêmement vulnérable, majoritairement localisée dans des espaces périphériques pauvres, en pleine croissance démographique. La vulnérabilité de la population trouve ses origines dans la pauvreté et l'accès au logement, et plus généralement dans les inégalités sociales et spatiales des modalités du développement. Elle se construit en même temps sur les conditions ordinaires et dans les situations exceptionnelles. Elle se joue sur différentes temporalités du quotidien au long terme.

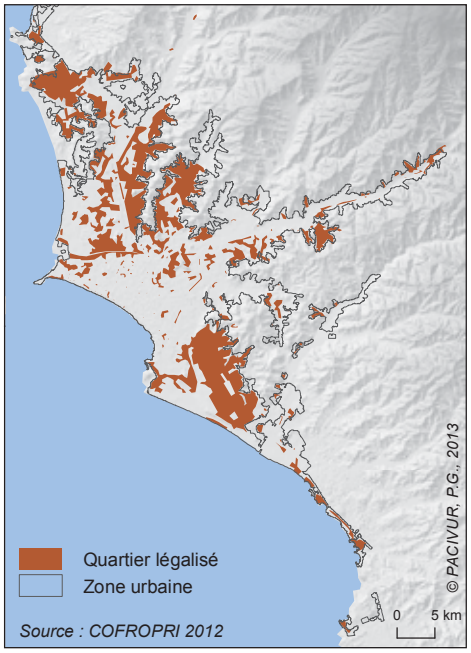
Pascale Metzger

Pour en savoir plus : Ramírez Corzo D., Riofrío G., *2006, « Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal »*, Lima: DESCO, Programa Urbano, pp. 1-64
Matos Mar J., *1977, Las barriadas de Lima 1957*, Instituto de Estudios Peruanos, 2ème édition, Lima, 294 p.

ACCÈS AU LOGEMENT ET AUX SERVICES URBAINS : DES INÉGALITÉS STRUCTURANTES

On estime à plus de 60% la surface de l'agglomération qui s'est urbanisée par autoconstruction. Ce chiffre exprime à lui seul la première et la plus criante des inégalités : l'accès au logement. Les quartiers autoconstruits, informels voire illégaux, mal desservis en services et équipements urbains marquent fortement le paysage de Lima dès qu'on s'éloigne de la zone centrale. Cependant, les plus anciens de ces quartiers sont toujours visibles à proximité du centre historique comme à El Agustino. P.M.

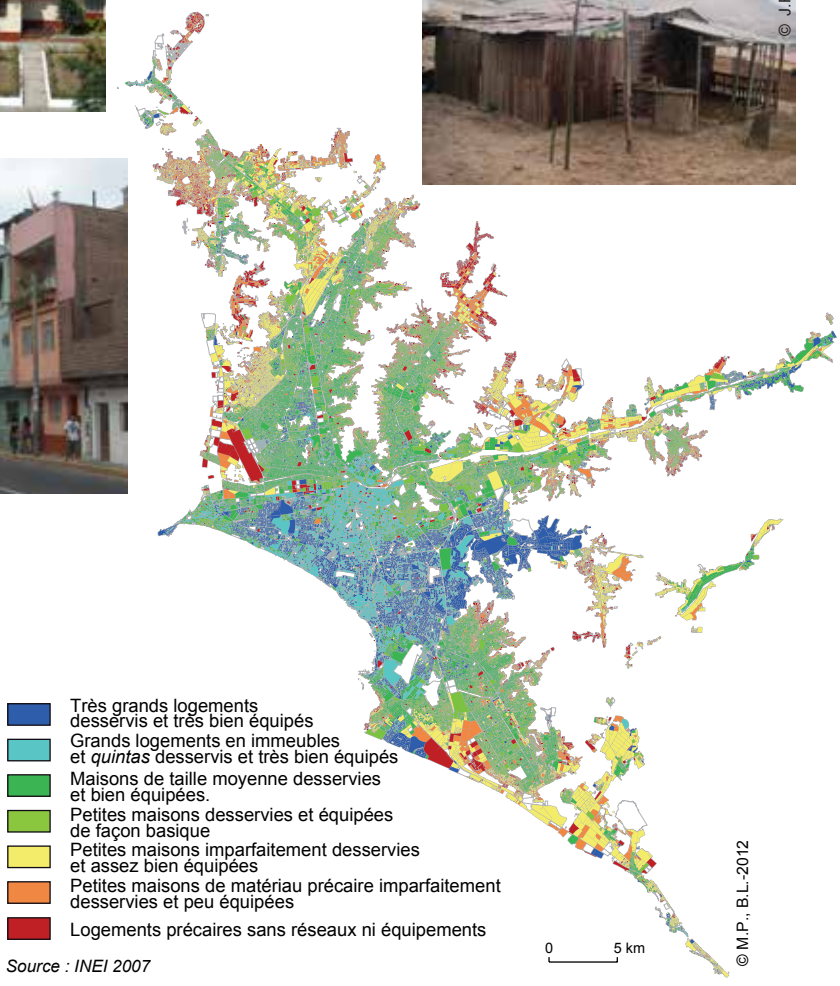
Le développement des quartiers autoconstruits suit un processus qui peut s'étaler sur des dizaines d'années : organisation d'un groupe social, invasion d'un terrain public, mise en place des premiers équipements, engagement d'une procédure de reconnaissance, légalisation de la propriété, consolidation de l'espace urbanisé. Selon les informations disponibles, 3 400 quartiers ont été légalisés et représentent environ la moitié de l'espace urbain soit 4 millions de personnes. Actuellement plus de 600 quartiers seraient en cours de légalisation .



De l'autoconstruction à la légalisation

Qualité du bâti et conditions de l'habiter des ménages

C'est une vision à la fois globale et détaillée de la qualité de l'habitat à l'échelle de l'îlot qui est proposée. La typologie (issue de l'enchaînement de méthodes factorielles et de classification) est élaborée à partir des caractéristiques des logements, de l'accès aux réseaux de distribution et connexions et du niveau d'équipement des ménages. Les 7 classes font ressortir un gradient de la qualité de l'habitat qui s'appuie sur des ruptures jouant alternativement sur les différentes variables. Les quartiers centraux –et la continuité vers l'est, San Borja et La Molina– sont caractérisés par de grands logements desservis par les réseaux et très bien équipés. En s'éloignant vers les limites de l'agglomération le long des axes de communication, on passe de quartiers caractérisés par l'accès aux réseaux de distribution et composés de maisons équipées de façon bonne, puis seulement basique, à des quartiers de maisons desservies de façon imparfaite par les réseaux, mais équipées de façon assez bonne, puis à des quartiers plutôt précaires desservis de façon imparfaite, et enfin à des logements très précaires sans aucun service ni équipement. Dans ces périphéries, on retrouve néanmoins quelques groupes d'îlots où la qualité de l'habitat est bonne, voire très bonne, souvent à proximité de centres urbains anciens.

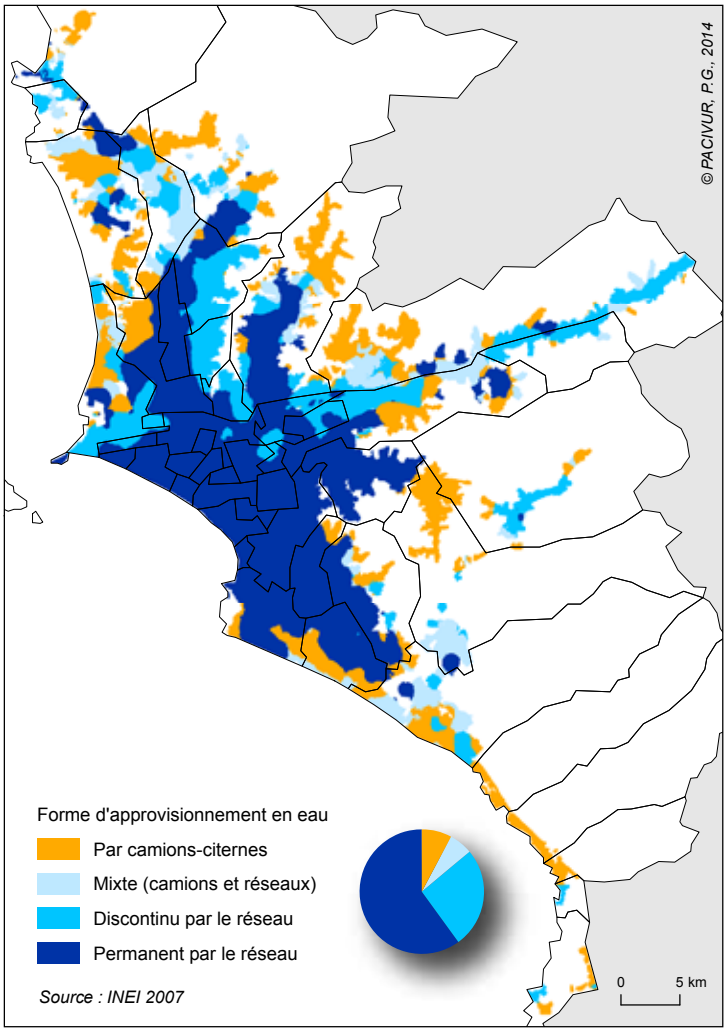


Quel accès à l'eau ?

L'approvisionnement en eau potable est assurée par une entreprise publique, SEDAPAL, qui distribue 21m3/s pour l'ensemble de l'agglomération, soit une consommation moyenne d'environ 230 litres par jour et par habitant. En 2011, 90% des logements sont raccordés au réseau public d'eau potable mais si la partie centrale de la ville a accès à l'eau en permanence, ce n'est pas le cas de la périphérie : plus on s'éloigne de la zone centrale, moins le service assuré est continu, pour parfois ne fonctionner que quelques heures par semaine.

Une alternative plus chère pour les pauvres

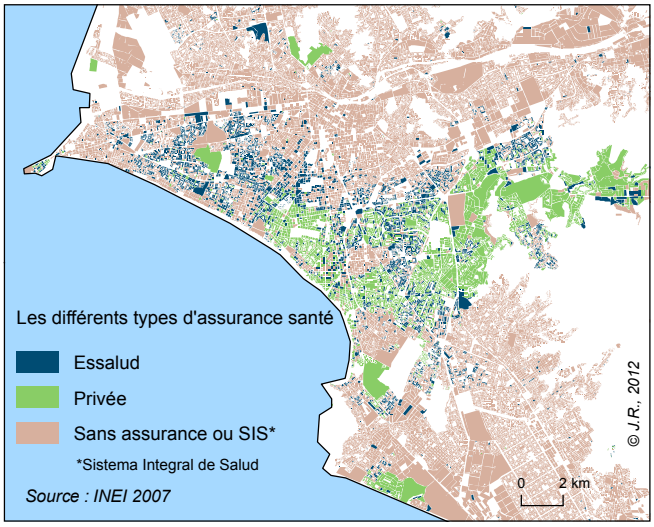
La population qui n'a pas accès au réseau d'eau potable s'approvisionne par camions-citernes, chez des voisins, ou encore par des puits plus ou moins légaux. Près de 9% des logements dépendent exclusivement des camions citernes pour leur approvisionnement en eau. Celle-ci est stockée dans des récipients en plastique devant la maison. Ce type d'approvisionnement de la population la plus marginalisée est aussi le plus cher, pour la moins bonne qualité, montrant ainsi les inégalités criantes de l'accès à l'eau.



En 2007, seulement 24% de la population bénéficie d'une couverture sociale au titre de son emploi, ce qui lui donne accès à des établissements spécifiques gérés par la Sécurité Sociale (EsSalud). 12% contracte une assurance privée qui ouvre les portes de cliniques de haut-standing. Ces deux groupes se situent majoritairement dans la zone centrale de l'agglomération. En revanche, 5 millions de personnes vivant en périphérie n'ont pas du tout de couverture santé. Près d'un demi-million de personnes bénéficient quant à elles de l'assurance minimum réservée aux plus défavorisés. Au total, 64,2% de la population n'a accès qu'à une offre de soins limitée aux établissements surchargés du ministère de la Santé.

Des containers hôpitaux en réponse aux besoins de soins

L'assurance santé, le privilège d'une minorité



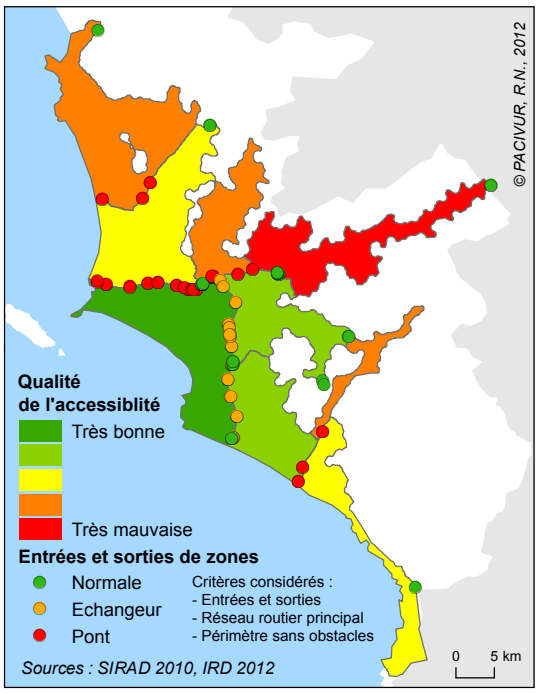
En réponse aux lacunes de l'offre du ministère de la Santé, les municipalités mettent en place leurs propres structures à partir de 2000. On voit apparaître des containers aménagés en centres de soins dans les espaces publics, comme les « Hôpitaux de la Solidarité » de la Municipalité de Lima. Reprises par d'autres districts, ces initiatives répondent à un besoin, mais contribuent à la fragmentation du système de santé.

Pour en savoir plus : Quispe Romero J., 2005, «El problema de la vivienda en el Perú, retos y perspectivas», *Revista INVI*, mayo, vol.20, n°053, Universidad de Chile, Santiago, Chile, pp. 20-44.
Fernández-Maldonado, A.M., 2008, «Expanding networks for the urban poor: Water and telecommunications services in Lima, Peru» *Geoforum 39,* pp. 1884–1896.

Les multiples problématiques de l'accessibilité du territoire

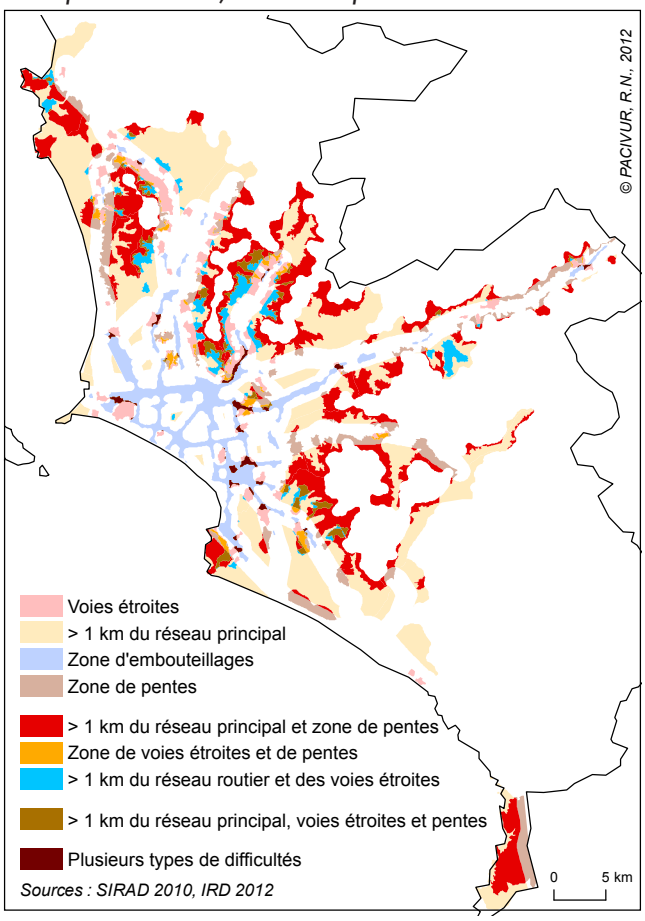
Les conditions d'accessibilité au sein d'une agglomération renvoient matériellement et symboliquement au droit à la ville. On peut en rendre compte de multiples manières : qualifier des zones plus ou moins accessibles à partir d'indicateurs simples, identifier les problèmes majeurs qui contribuent aux difficultés d'accessibilité, évaluer l'accès aux transports collectifs. Le temps d'intervention des pompiers est une autre lecture de ce que signifie l'inégale accessibilité du territoire et de ses conséquences, très concrètes, en termes de vulnérabilité de la population. P.M.

Découper le territoire pour qualifier l'accessibilité



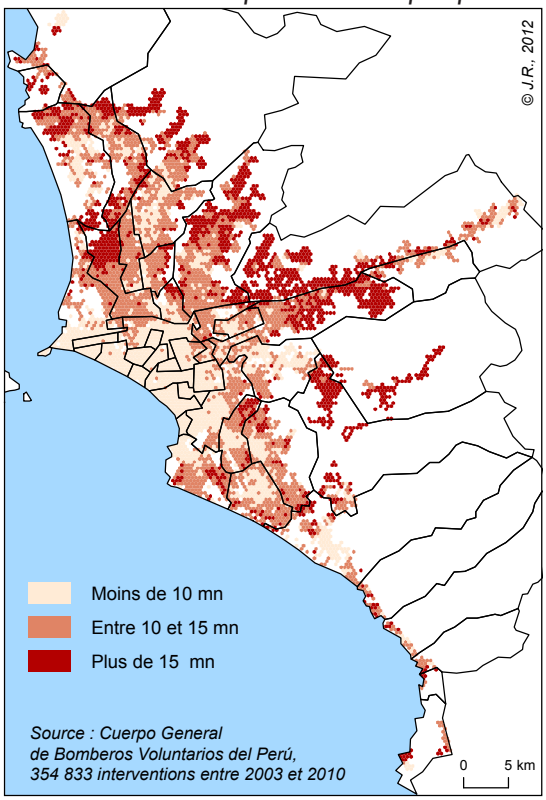
L'accessibilité de grandes zones délimitées par des obstacles continus (rivières, collines, mer, grands axes routiers en tranchée) a été qualifiée par des indicateurs comme la desserte routière, l'encombrement et le nombre d'entrées/sorties de chaque zone. San Juan de Lurigancho, district le plus peuplé de l'agglomération (près d'un million d'habitants) compte seulement 4 points d'entrée. Le secteur central est bien accessible et présente de nombreuses connexions avec les autres zones, mais doit faire face à de constants embouteillages.

Se déplacer à Lima, un chemin parsemé d'obstacles



Plus de 70% de la surface de l'espace urbanisé présente des difficultés d'accessibilité, du fait de l'éloignement du réseau principal, de l'étroitesse des voies ou de la congestion du trafic. Ces problèmes d'accès se cumulent, notamment dans les quartiers populaires construits sur les collines très pentues (*cerros*), situés près du centre ou aux confins de l'agglomération, dans lesquels résident près d'un million d'habitants.

Dans combien de temps arrivent les pompiers ?

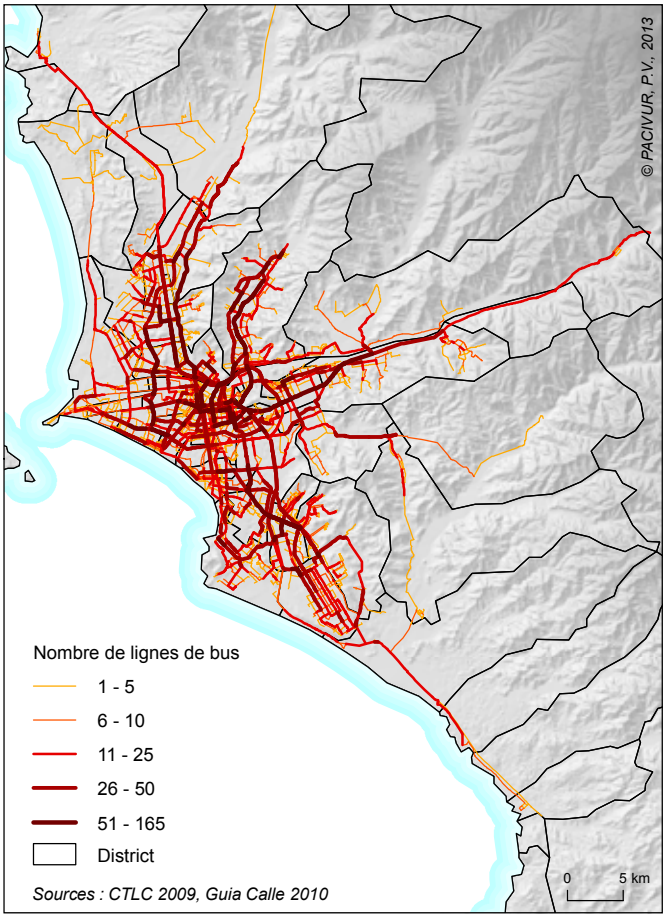


En cas d'accident, la chance de voir arriver une équipe de pompiers rapidement dépend beaucoup de l'endroit où l'on se trouve. Pour 15 % de la population de la capitale, il faudra attendre au moins 15 minutes, en raison du manque de voies d'accès, de la congestion et de l'éloignement des casernes. Pour la moitié de la population, le temps moyen d'arrivée est compris en 10 et 15 min. L'accessibilité, illustrée par la rapidité des secours, dessine ici des inégalités du territoire.

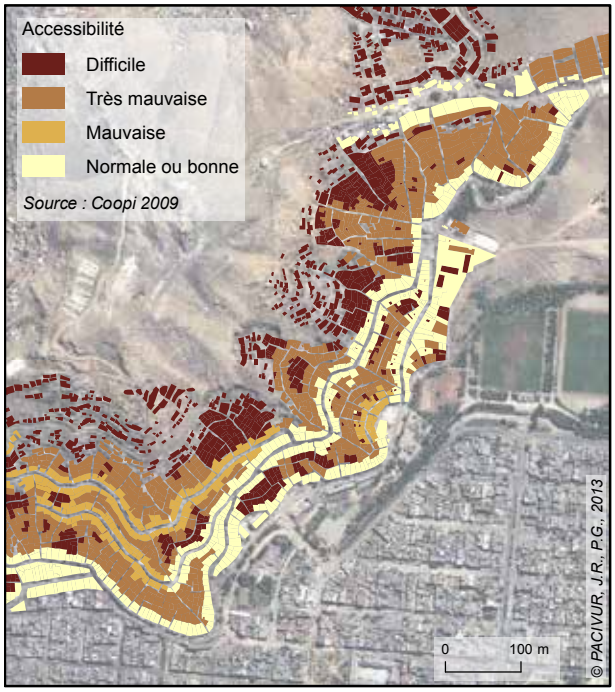
Plus de 70% de la population étant captive des transports collectifs, la qualité de la desserte est un indicateur déterminant de l'accès à la ville. Bien que de façon désordonnée, inconfortable et impliquant des temps de déplacement très longs dus aux distances mais aussi aux embouteillages, l'agglomération est relativement bien desservie par 1 187 lignes de bus ou minibus qui totalisent environ 35 000 km de réseau et forment un *imbroglio* de lignes. Cependant, plus de 200 000 personnes sont encore à plus de 500 mètres du réseau de bus.

Les «combis», transport public emblématique

Le bus, principal connecteur à la ville



Aux marches de la ville



Rentrer chez soi dans les cerros

Le *cerro* El Agustino occupé dès la fin des années 1940 bénéficie d'une situation stratégique près du centre historique et du marché de gros (en partie déplacé depuis 2012). Depuis, l'urbanisation s'est consolidée et étendue toujours plus haut sur des versants pentus et rocailleux, rendant difficile l'aménagement d'accès routiers pour ses 80 000 habitants. Dans le secteur, plus de la moitié des routes ne permettent pas la circulation d'un véhicule en raison de l'étroitesse des voies, d'obstacles ou de la présence d'escaliers, et un quart est difficilement praticable même à pied. Cette morphologie se retrouve dans la grande majorité des *cerros* qui ont connu une occupation informelle.

Hormis quelques routes étroites et difficilement carrossables, l'accès aux cerros se fait essentiellement par des escaliers, certains bien aménagés, d'autres plus ou moins improvisés et rudimentaires.

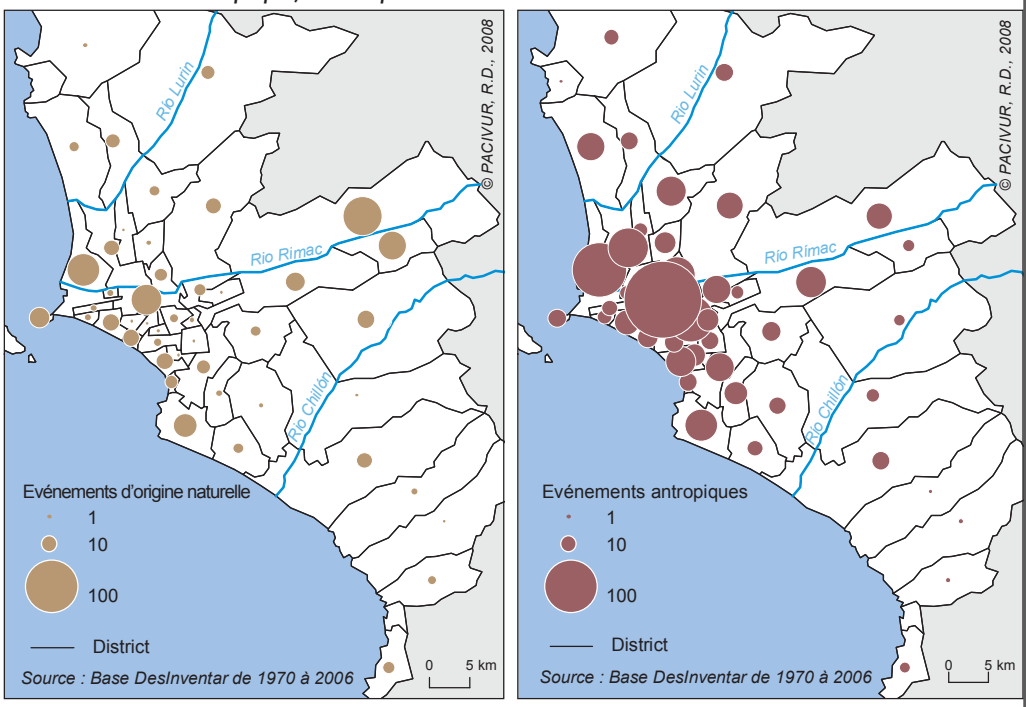
Pour en savoir plus : Vega Centeno P., Dextre J. C. , Alegre M. , 2011, «Inequidad y fragmentación: movilidad y sistemas de transporte en Lima Metropolitana» Dans : *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano*, CIAC-PUCP et IEUT-PUCCH., pp. 289-328.
Avellaneda P., Lazo A., 2011, «Aproximación a la movilidad cotidiana en la periferia pobre de dos ciudades latinoamericanas. Los casos de Lima y Santiago de Chile», *Revista Transporte y Territorio Nº 4*, Universidad de Buenos Aires, 2011.

Les risques urbains : entre accidents quotidiens et évènements exceptionnels

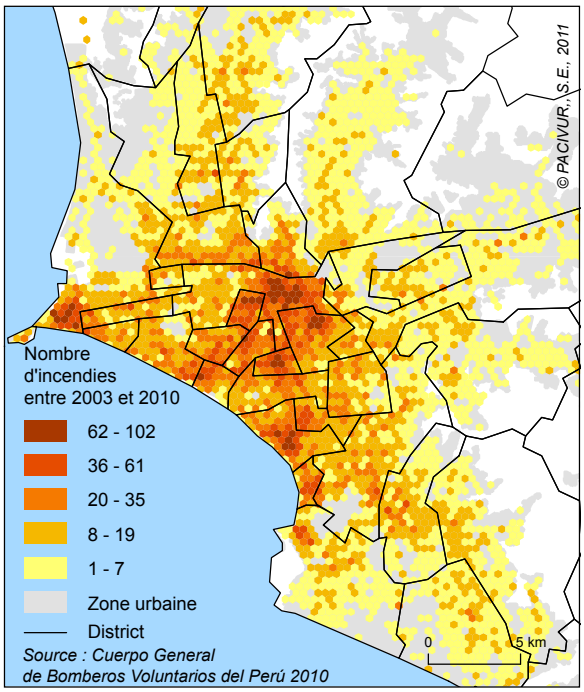
La vulnérabilité d'une ville repose sur une série de fragilités, de nature politique, sociale et spatiale, souvent liées entre elles. Tout comme les catastrophes majeures, les accidents quotidiens matérialisent la vulnérabilité du territoire et de ses habitants. Ce sont les aléas exceptionnels d'origine naturelle qui accaparent l'essentiel de l'attention des scientifiques et des politiques alors que les accidents ordinaires impactent la ville et ses habitants tous les jours. P. M.

Les désastres «naturels» les plus fréquents sont des coulées de boue (*huaycos*) et des glissements de terrain en amont du Río Rímac, des inondations en aval. Concentrés dans la zone centrale, les événements anthropiques touchent, d'une part les grandes zones industrielles (accidents technologiques) ; d'autre part les quartiers taudifiés qui souffrent de nombreux incendies, dommages aux structures des bâtiments ou des réseaux d'eau et d'égouts, et de pollutions.

«Naturel» ou anthropique, à chaque zone son aléa



Les incendies, vieux problème des centres urbains toujours d'actualité



La fréquence des incendies est frappante dans les secteurs denses et anciens de la ville, caractérisés par des constructions vétustes et la présence de multiples activités. Le centre historique voit se côtoyer des entreprises de confection textile, de matériel électronique, de pyrotechnie, des imprimeries. L'incendie du marché de *Mesa Redonda* en 2001 (200 morts) a souligné le danger que représentent ces activités. En périphérie, le risque d'incendie a d'autres causes : des matériaux de construction légers mais inflammables (bois, plastiques etc.) associés à la précarité des installations électriques.

Attention piétons

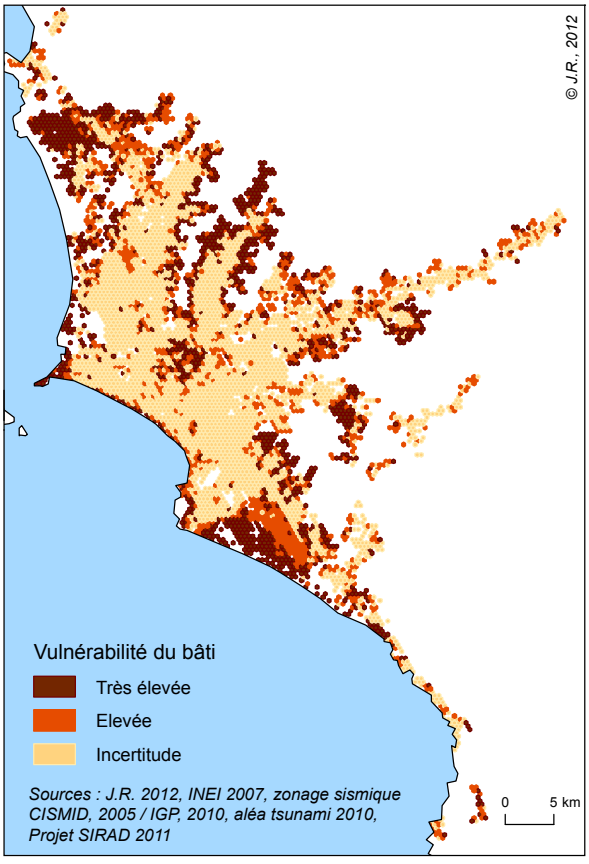
Lima est une ville dangereuse pour les piétons. 80% des décès dus aux accidents de la route concernent des piétons : la marche à pied est périlleuse. Les secteurs les plus touchés sont les quartiers populaires, notamment ceux traversés par de grands axes routiers où le trafic est dense et ininterrompu, et les passerelles pour piétons inexistantes ou inadaptées.

Lima est en attente d'un tremblement de terre susceptible de provoquer des dommages considérables sur l'ensemble de l'agglomération. Le séisme de 1746 qui a détruit la ville dans sa quasi-totalité quand Lima n'avait que 60 000 habitants ne peut servir de référence. Alors que la préparation à la gestion de crise est aujourd'hui inscrite à l'agenda politique, les impacts potentiels d'une telle catastrophe posent de réelles difficultés d'évaluation. J.R.

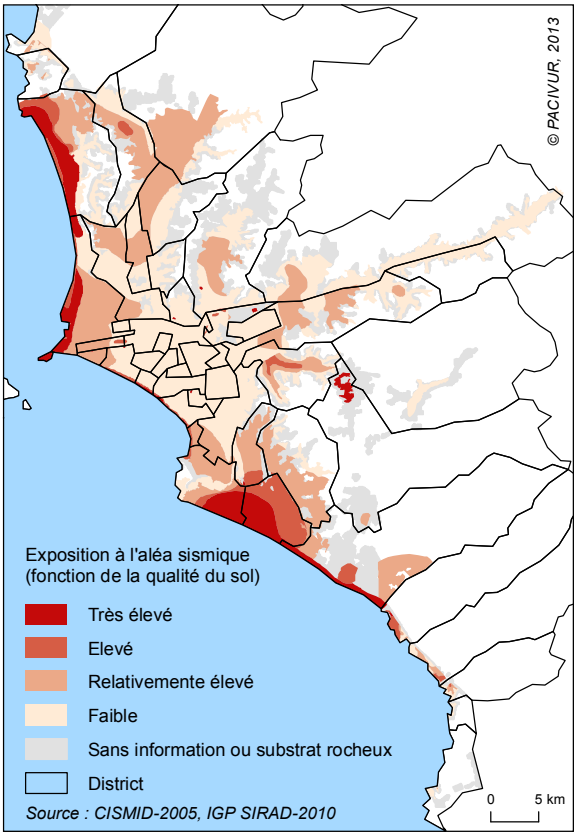
Principaux séismes ressentis à Lima

date du séisme
magnitude
nombre de victimes

La cartographie du risque sismique est le plus souvent un zonage construit à partir des caractéristiques du sol, plus ou moins susceptible d'amplifier les ondes. Ainsi, les secteurs où le sol est qualifié de « bon », sont considérés comme « risque faible » . Cependant, c'est la relation spécifique entre le sol et chaque bâtiment qui permet de déterminer sa capacité à résister à un séisme. Sans cette mesure, le zonage sismique ne représente qu'une information partielle du risque sismique, utile pour la planification préventive, mais trop limitée pour l'évaluation de dommages potentiels.



Un zonage sismique insuffisant



Réduire l'incertitude ? Estimer la vulnérabilité du bâti

Face à l'impossibilité d'estimer la vulnérabilité de 2 millions de logements, celle-ci est nécessairement approximative. Pour réduire les incertitudes, on peut, en plus du zonage sismique, prendre en compte des critères de qualité et de type de constructions. Les espaces susceptibles de subir des dommages sont le centre historique, du fait de l'ancienneté des constructions, les versants abrupts des *cerros* urbanisés sur remblais, et les secteurs où les sols sont considérés comme très instables. Ces secteurs concernent plus de 2 millions de personnes. En dehors de ces zones, le bâti n'est pas à l'abri de subir des dommages en cas de séisme majeur.

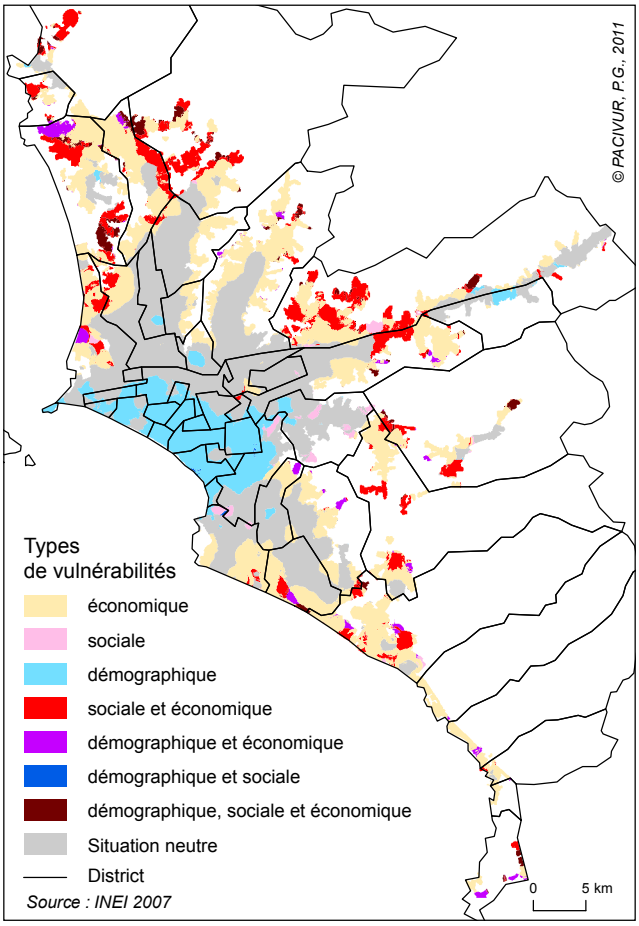
Quand chaque construction est particulière

En savoir plus : la base DesInventar enregistre le nombre d'événements associés à des dommages par district sur l'Amérique Latine et les Caraïbe depuis 1970.
D'Ercole R., Hardy S., Robert J., 2009b, «Balance de los accidentes y desastres ocurridos en La Paz, Lima y Quito (1970-2007)». Dans D'Ercole et al. (Eds), *Vulnerabilidades urbanas en los países andinos (Bolivia, Ecuador, Perú)*, Bulletin de l'IFEA, tome 38, No.3: pp. 433 – 466
PREDES, 2009, *Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima Metropolitana y Callao*, Lima, INDECI, COSUDE, 95 p.

Espaces de la vulnérabilité de la population

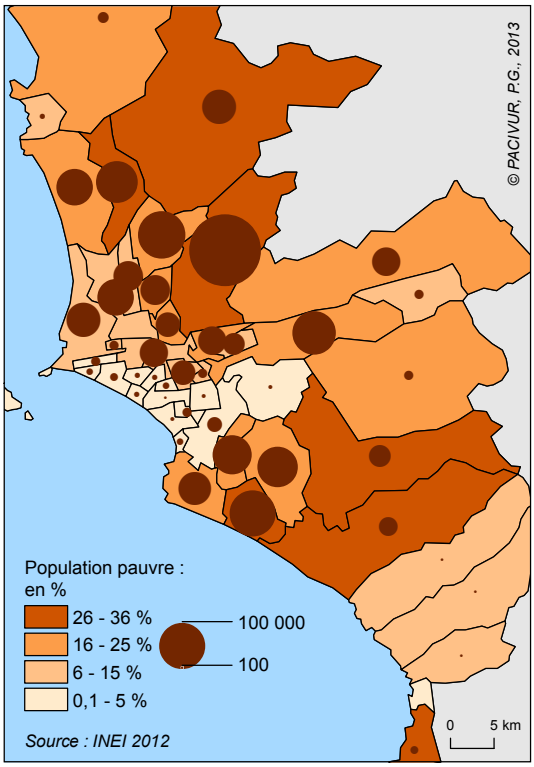
Classiquement, la vulnérabilité de la population est mesurée à partir de son exposition aux aléas, complétée de caractéristiques de la population elle-même, comme le niveau d'éducation, la pauvreté, l'âge ou ses conditions de logement. Ces caractéristiques traduisent en elles-mêmes une vulnérabilité « ordinaire ». En situation de crise, l'exposition aux aléas, les problèmes d'accessibilité et l'accès aux ressources de gestion de crise viennent amplifier cette vulnérabilité ordinaire. À l'échelle de l'agglomération urbaine, les dynamiques socio-spatiales renforcent mécaniquement les inégalités et la vulnérabilité de la population. P. M.

La vulnérabilité sociale, autres dimensions, mêmes logiques



En prenant en considération des variables démographiques, sociales et économiques, on obtient une lecture à la fois qualitative et quantitative de la vulnérabilité «ordinaire» de la population qui rappelle les cartes présentées antérieurement. La répartition de la population vulnérable suit une logique centre-périphérie, avec une dégradation d'autant plus forte qu'on s'éloigne de la zone centrale. Dans les secteurs les plus marginaux, plus de 200 000 personnes cumulent de très fortes vulnérabilités sur les plans à la fois démographiques, sociaux et économiques. Cela dit, la partie centrale présente aussi une vulnérabilité, due à l'âge plus élevé de la population.

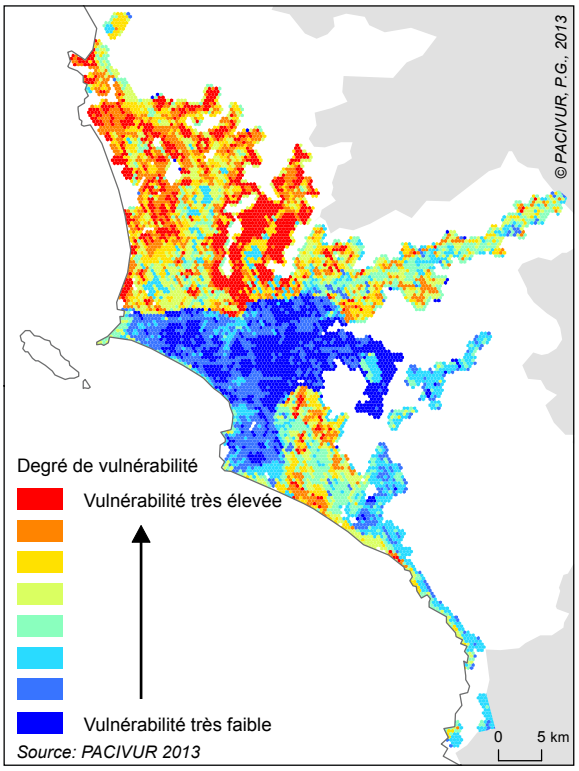
Tout commence par la pauvreté



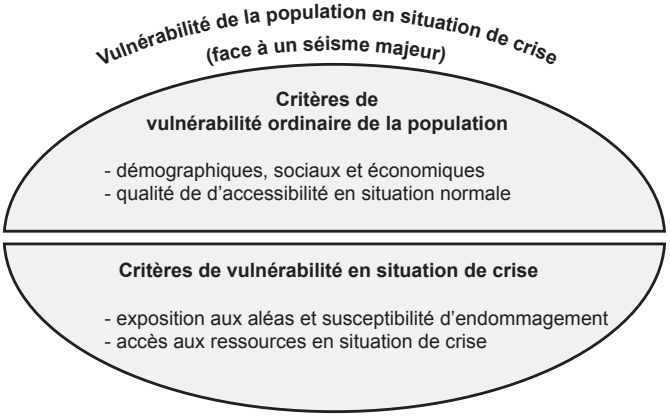
D'une façon générale, la pauvreté est considérée comme un indicateur de vulnérabilité de la population. En se basant sur des critères à la fois sociaux et monétaires issus du recensement et des enquêtes-ménages réalisées en 2009, le taux de pauvreté de l'agglomération atteint 17,7%, soit plus de 1 400 000 personnes. L'indicateur est bien différencié entre la partie centrale et la périphérie. Le district qui présente le taux de pauvreté le plus élevé est Puente Piedra (35%). Ceci dit, c'est San Juan de Lurigancho, le district le plus peuplé de l'agglomération, qui concentre le plus grand nombre de personnes pauvres (240 000).

Pauvreté ordinaire à El Augustino

Face au séisme,
de nouvelles configurations de la vulnérabilité



L'estimation de la vulnérabilité de la population en situation de crise s'appuie d'abord sur des indicateurs socioéconomiques, démographiques et d'accessibilité qui permettent de mesurer la vulnérabilité « ordinaire » de la population. Dans un deuxième temps, des critères comme l'exposition à l'aléa et l'accès aux ressources de gestion de crise permettent de restituer une vulnérabilité spécifique en cas de séisme. En associant ces deux grilles de lectures, on compte près d'un million de personnes extrêmement vulnérables, en particulier dans la partie nord de l'agglomération qui cumule une population pauvre, une mauvaise accessibilité et l'absence de ressources.

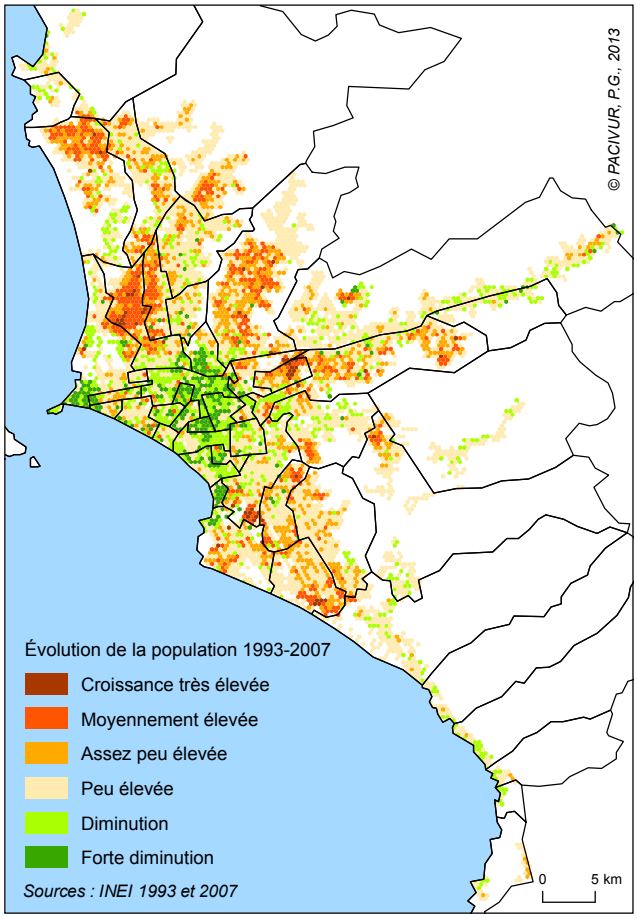


L'évolution de la population entre les deux derniers recensements fait apparaître une dynamique démographique caractéristiques des grandes métropoles : on assiste à une réduction de la population dans la zone centrale due à l'augmentation des activités de services et de commerces concomitante de la baisse de la fonction résidentielle. Parallèlement on observe une densification des quartiers autoconstruits qui montre leur consolidation et l'apparition de nouveaux quartiers qui repoussent les limites de la ville. La croissance de la population dans des espaces périphériques identifiés comme très vulnérables laisse présager une augmentation mécanique de la population vulnérable.

Une quinta dans le district de Rímac

Les *quintas* sont des petits lotissements résidentiels typiques à Lima. Ils sont constitués de maisons de ville basses et contiguës qui partagent un accès à la voie publique.

Des tendances démographiques contraires
à la réduction des inégalités et de la vulnérabilité



En savoir plus : D'Ercole R., Hardy S., Robert J., 2009b, Balance de los accidentes y desastres ocurridos en La Paz, Lima y Quito (1970-2007). In D'Ercole et al. (Eds), Bulletin de l'IFEA, "Vulnerabilidades urbanas en los países andinos (Bolivia, Ecuador, Perú)", tome 38, No.3: pp. 433 – 466
PREDES, 2009, Diseño de escenario sobre el impacto de un sismo de gran magnitud en Lima Metropolitana y Callao, Lima: INDECI, COSUDE, 95 p.

CHAPITRE DEUX :
Fragmentation territoriale et vulnérabilité institutionnelle

© A.S., 2012

© A.S., 2013

© A.S., 2012

© A.S., 2012

Des entrées de districts qui marquent le paysage urbain

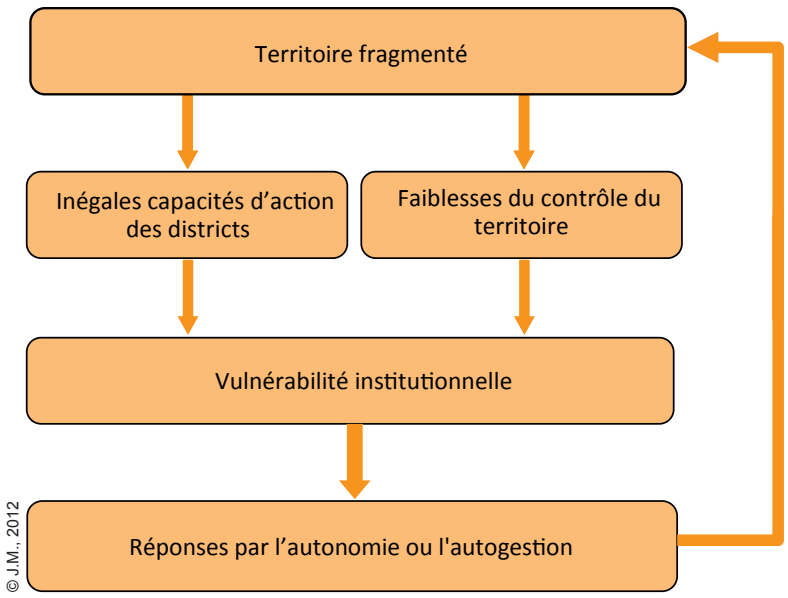
Lima est une agglomération politiquement divisée. 53 entités politico-administratives doivent composer entre elles : 2 régions, 2 provinces et 49 districts forment un kaléidoscope de territoires d'autant plus contrastés que les inégalités sont accusées et leur identité affirmée. Historiquement, la création des districts a suivi, d'une part l'apparition de lotissements répondant aux intérêts d'une classe moyenne et supérieure initialement créole, d'autre part, l'auto-construction de quartiers sur des terrains publics ou privés pour les besoins d'une classe populaire initialement à dominante indigène. Dans les deux cas, le clientélisme a été un des ressorts de cette fragmentation territoriale. L'affaiblissement du gouvernement métropolitain par le pouvoir central, en particulier sous la présidence d'Alberto Fujimori (1990 - 2000), a conduit à une affirmation progressive de l'autonomie des districts. Les lois de régionalisation qui visent à une véritable décentralisation vers l'échelon intermédiaire commencent à se mettre en place à partir de 2004. Elles ont été très récemment et timidement appliquées par la Municipalité Métropolitaine de Lima : seules 19 compétences sur 180 sont effectivement transférées en 2013. À la même date, la région Callao avait assumé la compétence de 165 domaines. Cette situation empêche la construction d'une vision commune du fonctionnement et du développement de la ville, ce qui est une source de vulnérabilité notamment quand il s'agit de résoudre des problèmes qui transgressent les limites politico-administratives.

L'autonomie fiscale aidant, les inégalités de ressources entre districts ne permettent pas une distribution spatiale équitable des équipements et services, rendant les contrastes territoriaux visibles dans le paysage. Les conflits et la contestation des limites administratives entre districts illustrent des rivalités pour le contrôle territorial et la maîtrise des enjeux économiques du développement urbain, en plus des oppositions politiques.

Dans ce contexte de fragmentations, d'inégalités et de tensions territoriales, les réponses aux problèmes quotidiens font l'objet de formes d'organisation particulières. Ces initiatives résultent de l'association de districts ou de l'auto-organisation de la population. Parfois appuyées par l'État dans le cadre de politiques publiques, elles illustrent différentes formes d'autonomie qui s'avèrent indispensables au fonctionnement de l'agglomération.

Alexis Sierra

Le cercle vicieux de la fragmentation



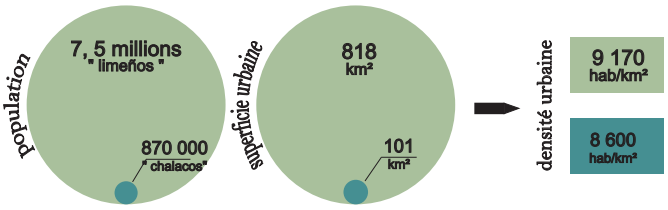
© J.M., 2012

Une extrême fragmentation du territoire

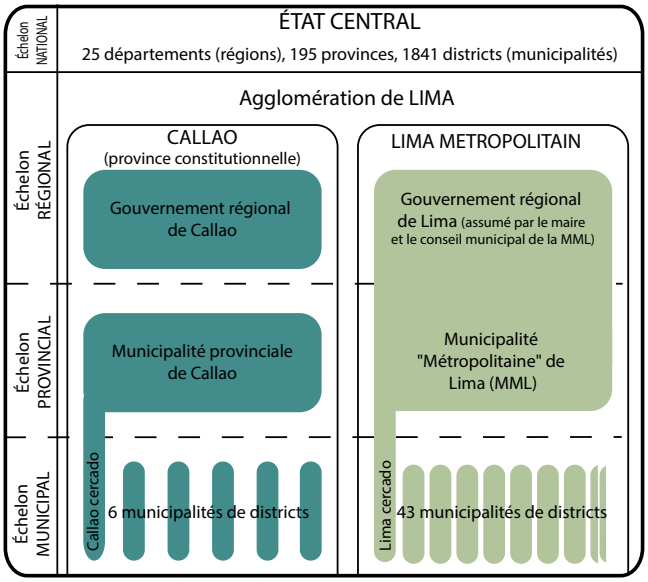
Le Pérou s'organise en quatre échelons politico-administratifs : l'Etat central, les gouvernements régionaux, les municipalités de province et les municipalités de districts. Ces quatre niveaux de gouvernement sont présents dans l'espace métropolitain de Lima/Callao sur une superficie restreinte, ce qui produit une fragmentation politique et administrative de l'agglomération et pose directement la question de sa gouvernance. Le choix historique d'une division du territoire conjuguée aux faiblesses de la construction nationale a favorisé l'affirmation de communautés autonomes et de notabilités locales, aboutissant à l'absence de vision d'ensemble de l'espace métropolitain. A.S.

Sources : IMP, INEI 2007

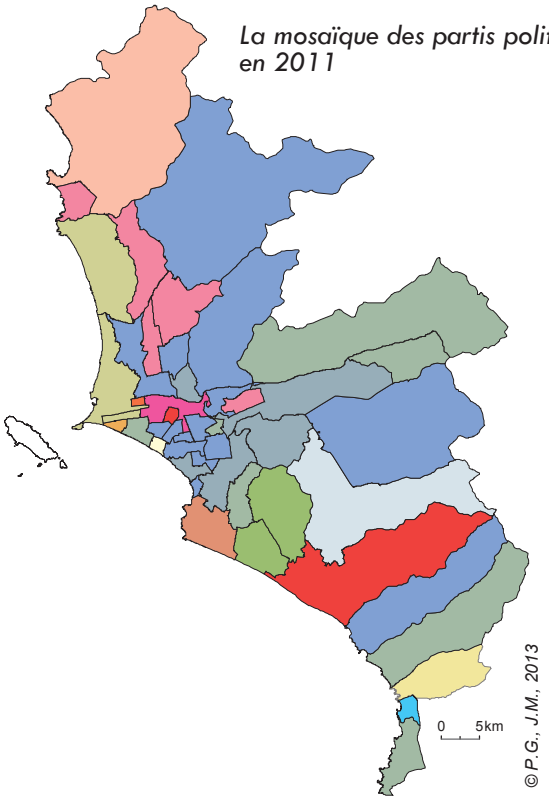
L'agglomération liménienne se compose de deux régions dont les contours reproduisent ceux de deux provinces : Callao et Lima Metropolitana. Dernier bastion des forces royalistes espagnoles en 1826, la ville portuaire du Callao fut érigée en « Province Constitutionnelle » en 1857. Le gouvernement central lui octroie en 1969 le district de Ventanilla pour la renforcer. Son identité affirmée mêle héritage historique, activités portuaires, industrielles et commerciales, installations de la marine de guerre et trafics illicites et criminels. Fonctionnellement, les provinces de Lima et Callao sont interdépendantes, l'essentiel des flux internationaux de personnes et de biens passant par Callao, surtout depuis le transfert de l'aéroport international au nord du port en 1965. Morphologiquement séparées jusqu'aux années 1950, l'expansion urbaine a fini par créer un continuum urbain. Le fonctionnement, la planification et le développement urbains restent cependant conçus de manière séparée. Les différences ont été accusées par la décentralisation, le gouvernement régional de Callao ayant assumé beaucoup plus de compétences que Lima où ce processus commence à peine.



Une structure politico-administrative éclatée



La mosaïque des partis politiques en 2011



Géographie politique (nombre de districts)

Centre gauche
- APRA (2)
- ADUANEC (1)

Gauche
- Fuerza Social (1)
- Siempre Unidos (5)
- Unión por el Perú (1)

Droite
- PPC (15)
- Restauración Nacional (1)
- Somos Perú (5)
- Acción Popular (1)

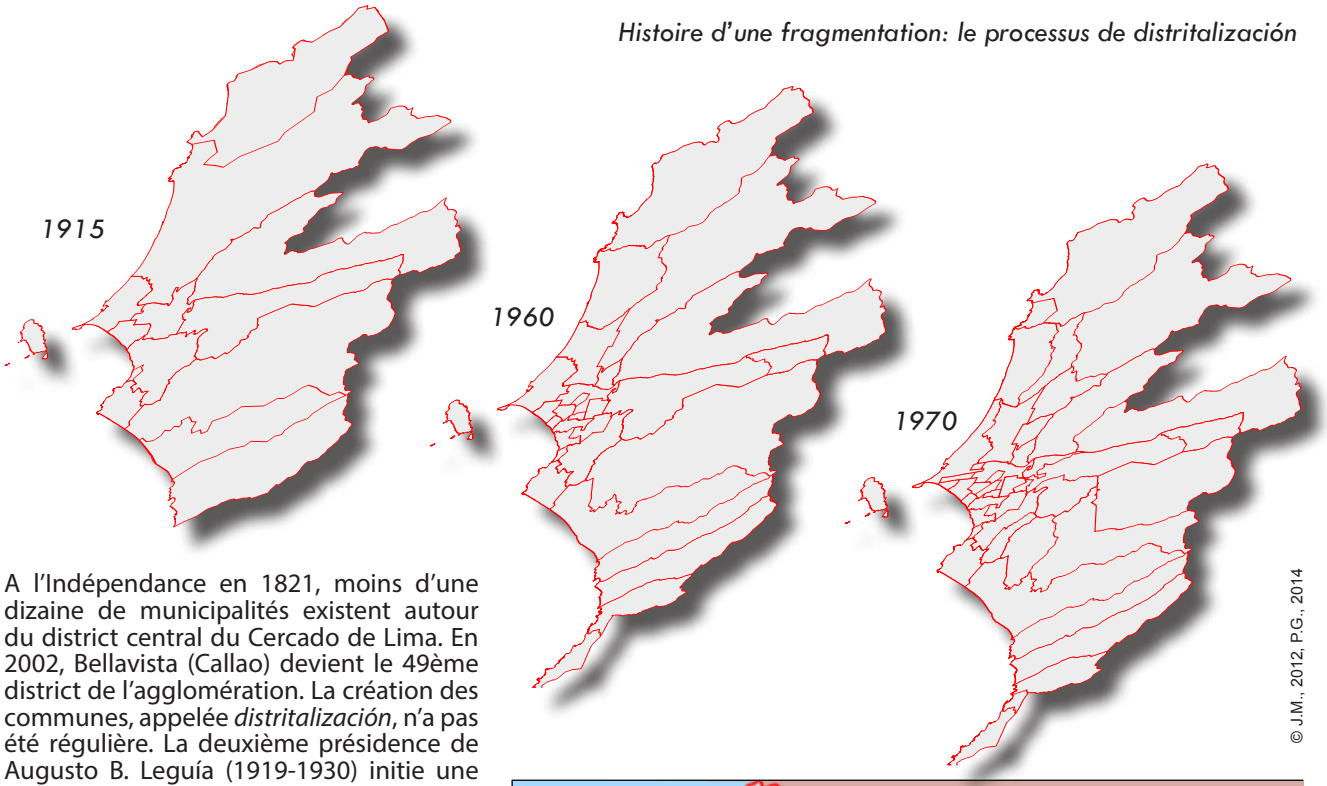
Réseau Chakana y Chalaco
- Cambio Radical (7)
- Chimpum Callao (4)
- Perú Posible (2)

Notabilités locales
- Magdalena Avanza (1)
- Mi Callao (1)
- San Bartolo Solidario (1)
- Mas Obras y Desarrollo S. (1)

Source : ONPE 2012, A.S. 2013

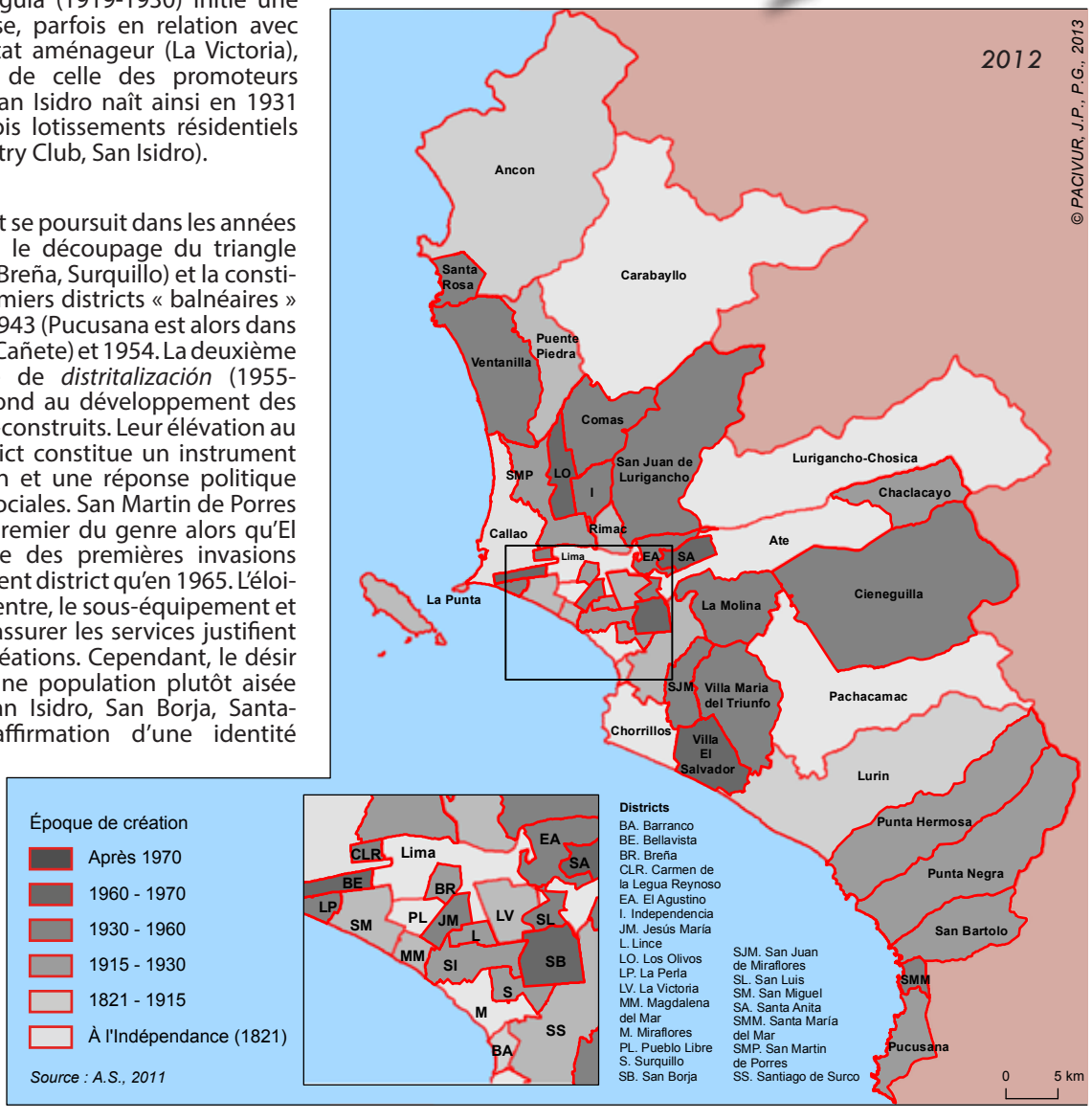
L'éclatement de la vie politique renforce la fragmentation urbaine. Les intérêts locaux priment et débouchent sur la constitution de partis organisés autour d'une personnalité locale. Pour les élections municipales de 2010, 85 partis présentaient une liste dont une cinquantaine ne concernait qu'un district. Certains maires ont changé d'affiliation à plusieurs reprises. L'identité politique du Callao est plus forte avec un parti qui s'impose dans tous les districts. Ailleurs, le territoire urbain présente une véritable mosaïque politique. La coalition qui dirige actuellement le gouvernement provincial de Lima n'a aucun relais dans les districts. Il existe cependant des proximités idéologiques ou historiques entre certains partis qui facilitent des ententes occasionnelles.

Histoire d'une fragmentation: le processus de distritalización



A l'Indépendance en 1821, moins d'une dizaine de municipalités existent autour du district central du Cercado de Lima. En 2002, Bellavista (Callao) devient le 49ème district de l'agglomération. La création des communes, appelée *distritalización*, n'a pas été régulière. La deuxième présidence de Augusto B. Leguía (1919-1930) initie une première phase, parfois en relation avec l'action de l'État aménageur (La Victoria), plus souvent de celle des promoteurs immobiliers. San Isidro naît ainsi en 1931 à partir de trois lotissements résidentiels (Orantía, Country Club, San Isidro).

Ce mouvement se poursuit dans les années quarante avec le découpage du triangle central (Lince, Breña, Surquillo) et la constitution des premiers districts « balnéaires » du Sud entre 1943 (Pucusana est alors dans la province de Cañete) et 1954. La deuxième grande phase de *distritalización* (1955-1969) correspond au développement des quartiers auto-construits. Leur élévation au statut de district constitue un instrument de négociation et une réponse politique aux tensions sociales. San Martin de Porres (1955) est le premier du genre alors qu'El Agustino, l'une des premières invasions (1947), ne devient district qu'en 1965. L'éloignement du centre, le sous-équipement et la difficulté à assurer les services justifient souvent ces créations. Cependant, le désir d'entre-soi d'une population plutôt aisée (La Molina, San Isidro, San Borja, Santa-María) ou l'affirmation d'une identité propre liée à une histoire de combats (El Agustino, Villa El Salvador) jouent aussi un rôle déterminant dans ce qui est présenté comme une avancée démocratique.

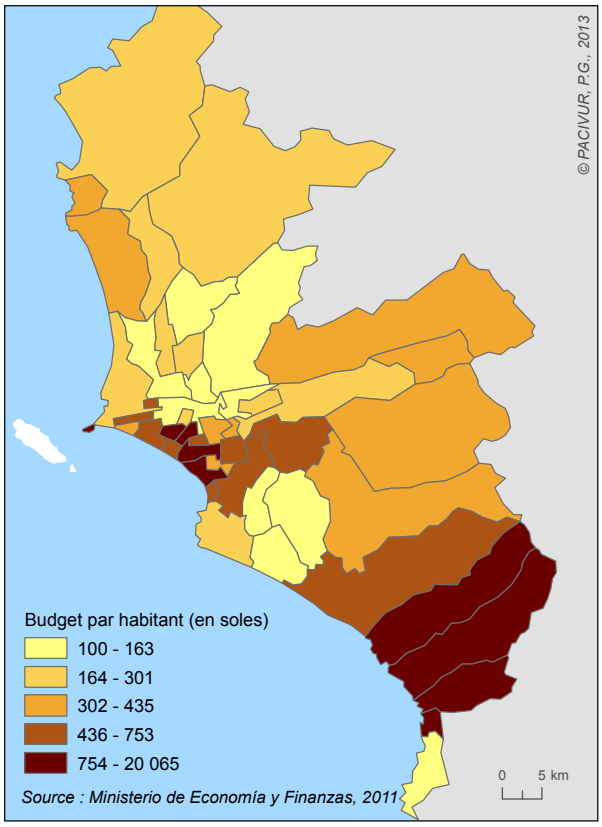


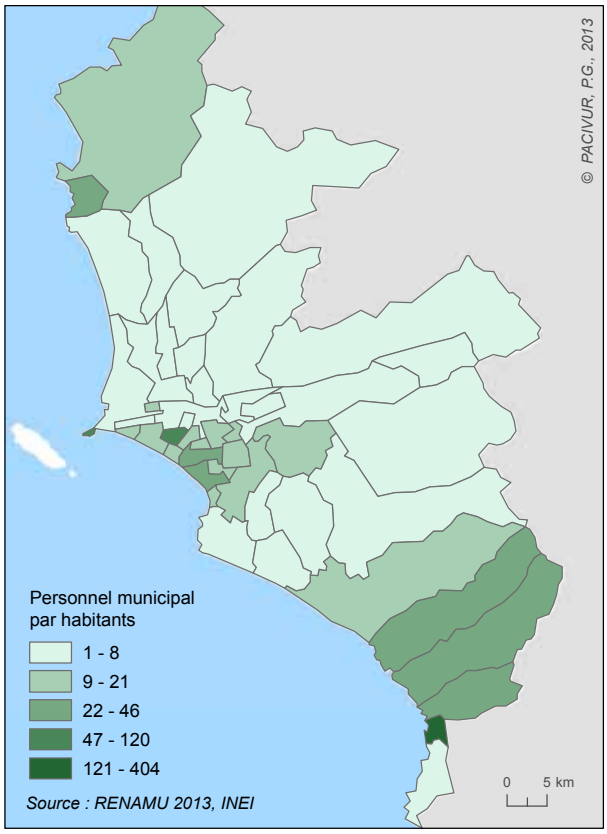
Pour en savoir plus :
Evelyne Mesclier et Alexis Sierra, « Élections présidentielles 2011 au Pérou : le retour inattendu du débat politique », *EchoGéo, Sur le Vif.* URL : http://echogeo.revues.org/13025 ; DOI : 10.4000/echogeo.13025

Des capacités institutionnelles inégales

L'autonomie politique, administrative et financière des districts est garantie par la Constitution. Cependant, la décentralisation tend à accentuer les inégalités territoriales. En effet, les ressources propres des districts, principalement fondées sur les impôts fonciers, sont très contrastées. Ces inégalités se traduisent concrètement aussi bien dans les capacités d'intervention techniques et financières des gouvernements locaux que dans l'investissement et la gestion des services publics. En conséquence, les capacités institutionnelles des pouvoirs locaux apparaissent d'autant plus faibles que les besoins de la population sont grands. A.S.

La force des inégalités : budget et personnel des districts



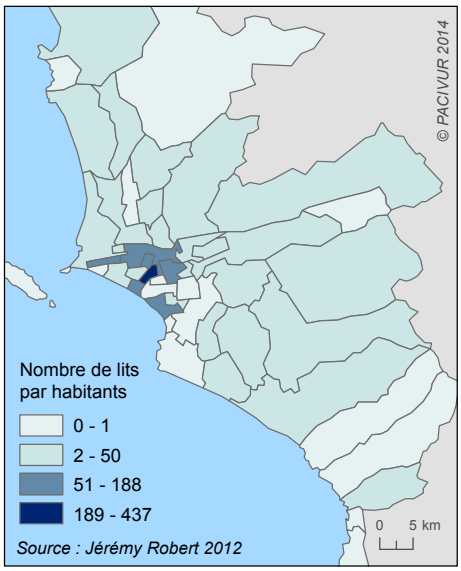


Les budgets rapportés au nombre d'habitants sont 10 fois plus élevés à Miraflores qu'à San Juan de Lurigancho. Alors qu'il est supérieur à 1 000 Soles (260 Euros) par habitant dans 8 districts, le budget ne dépasse pas la barre des 500 dans la majorité des cas (30 districts). Globalement, le budget par habitant de la Province du Callao est presque deux fois supérieur à celui de la Province de Lima.

Les disproportions en termes de budget sont accentuées pour le personnel. Le nombre d'employés municipaux varie de 119 pour 1 000 habitants à La Punta à moins de 2 dans les districts de Villa María El Triunfo, Carabayllo et Comas.

Aux inégalités de moyens budgétaires observables dans les différents districts s'ajoute une inégale répartition des ressources institutionnelles administrées par le pouvoir central lui-même. L'investissement dans les services et équipements publics se concentre dans les districts centraux de la métropole au détriment des zones périphériques (notamment les hôpitaux). Cette inégalité spatiale traduit le retard de l'investissement public sur l'expansion urbaine, les districts anciennement urbanisés étant les mieux pourvus, qu'ils soient riches (Miraflores) ou plus pauvres (Bellavista).

Le dernier né des établissements du Ministère de la Santé à Surco en 2011

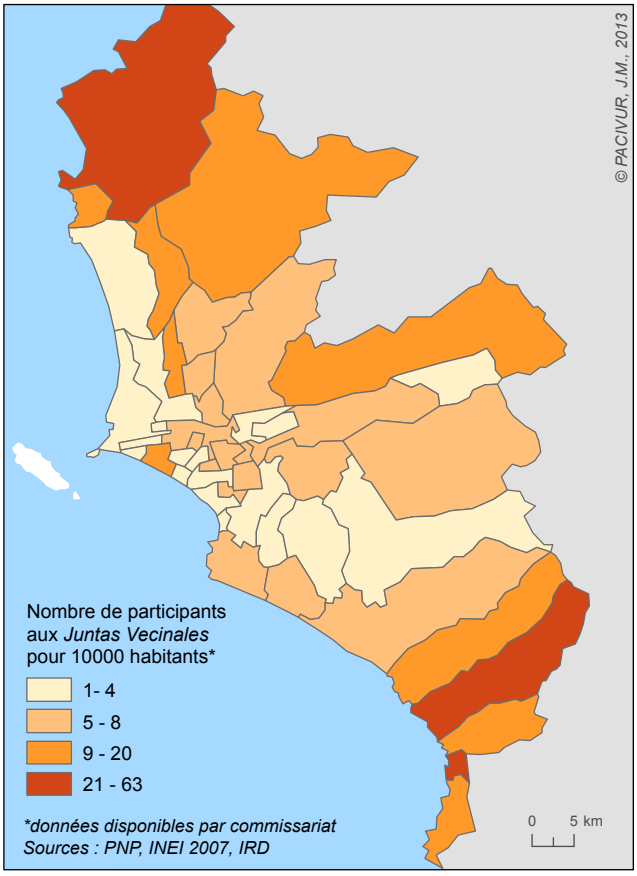


Les hôpitaux publics absents de la périphérie

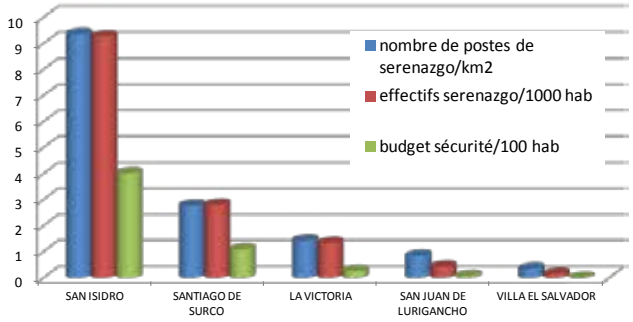
L'insécurité se présente comme l'une des principales préoccupations des habitants de Lima, tous secteurs sociaux confondus. Trois-quart des Liméniens jugent leur ville dangereuse. Depuis la création des premières unités de *Serenazgo* (police municipale) au début des années 1990, les gouvernements locaux assument de plus en plus de responsabilités dans ce domaine, aux cotés des forces de la police nationale du Pérou (PNP). En 2003, le gouvernement instaure une nouvelle politique de sécurité citoyenne qui tente de responsabiliser les acteurs urbains. Chaque district doit ainsi mettre sur pied un Comité Local de Sécurité Citoyenne présidé par le maire et regroupant des élus municipaux, des officiers de police municipaux et des représentants de la société civile pour orienter les politiques de sécurité. C.B. et A.S.

Les habitants participent au service de sécurité à travers des «*juntas vecinales*». Ces organisations sociales sont les intermédiaires légalement reconnus entre les autorités locales et la population. Face aux carences de la police nationale, elles ont pour finalité d'auto-produire la sécurité collective à l'échelle du voisinage, en « éradiquant la drogue, la délinquance et la prostitution ». Emblèmes de la « participation », ces associations de «vigiles citoyens» sont souvent encadrées et formées par la police nationale, associées à l'action des commissariats et inscrites dans un réseau de coordination pyramidal, permettant un contrôle du territoire depuis la rue jusqu'au niveau national. Concrètement, cette participation a des traductions différentes : si dans un district riche comme San Isidro, le rôle des *juntas vecinales* se limite à transmettre des informations à la police, dans les districts populaires, celles-ci vont jusqu'à assumer un véritable rôle d'auxiliaire de la justice et d'agent de prévention.

Les «juntas vecinales» : de l'ordre public à la sécurité citoyenne



Richesse et pauvreté des politiques de sécurité des districts



Sources : Renamu 2013, Ministerio de Economía y Finanzas 2012, S.B., C.L. 2012

Le budget destiné au maintien de l'ordre par les municipalités est en constante augmentation sur l'ensemble de la métropole. Les contrastes sont criants entre besoins et ressources. Ce sont les districts aisés qui consacrent le plus de ressources financières à la politique sécuritaire : les effectifs de police municipale sont 20 fois plus importants à San Isidro qu'à San Juan de Lurigancho. La Victoria, lieu de centralité populaire majeure, avec ses marchés, ateliers, commerces et autres activités, connaît de graves problèmes de délinquance mais dispose de très peu de moyens.

Les *Serenazgos* sont un moyen pour les autorités locales d'afficher leur présence sur le territoire. Cela passe par les patrouilles en voiture ou à vélo, mais aussi par des installations plus ou moins imposantes, allant d'édifices modernes et équipés à de simples containers.

De l'édifice imposant du Serenazgo de Miraflores...

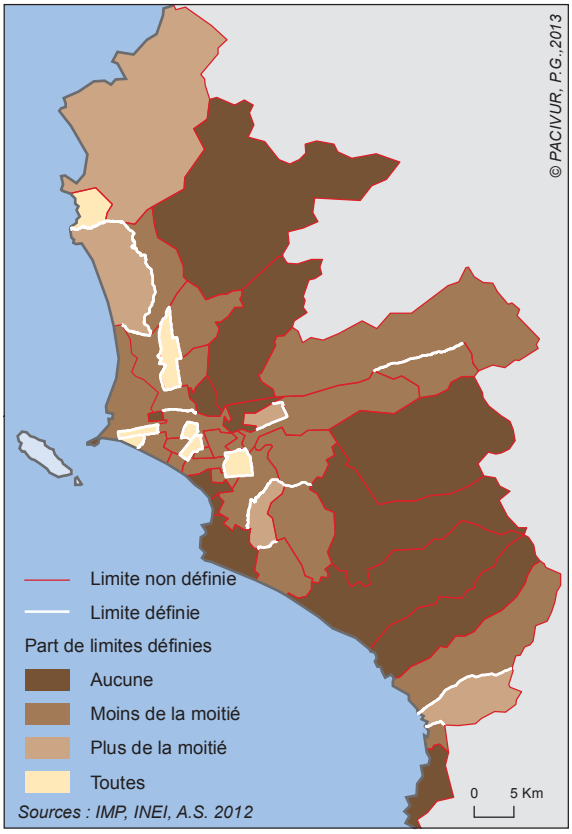
...au container du quartier marginal de la Margen Izquierda del Río Rímac

En savoir plus :
Barousse S. , Leromain C., 2012, *La seguridad ciudadana en Lima: una polititica en construcción,* Rapport pour Instituto Metropolitano de Planificacion, 74 p.

Contrôle du territoire : faiblesses et tensions

La multiplication des divisions politico-administratives a produit un grand nombre de confins, territoires limitrophes et de transition, parfois isolés, à la maîtrise incertaine. Conjuguée à la forte autonomie locale, l'indétermination des limites favorise l'émergence de conflits territoriaux entre districts qui se disputent des portions entières de l'espace urbain, sans que l'État ni le gouvernement métropolitain parviennent à imposer une solution. Les difficultés de la coordination entre échelons renforcent les zones d'ombre dans le contrôle territorial limenien. A.S.

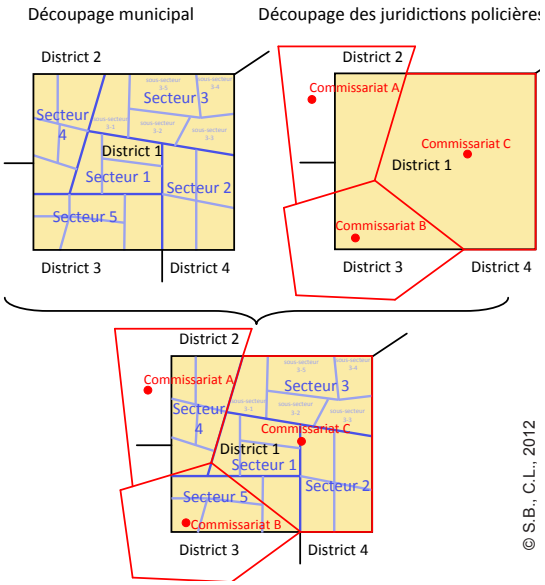
Des limites politiques indéterminées



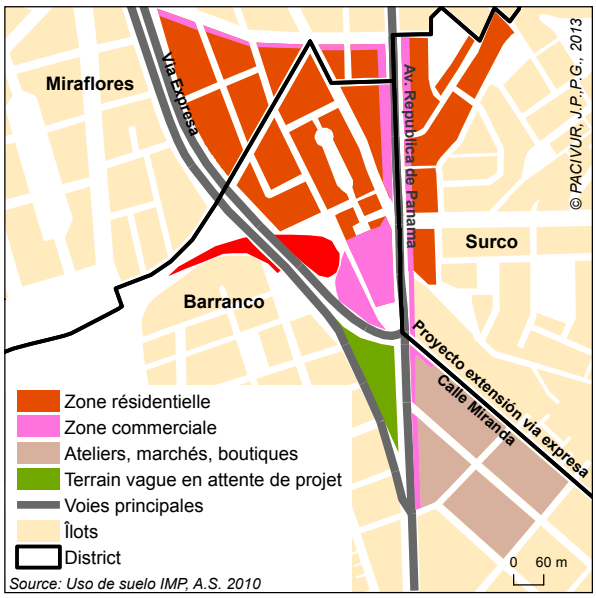
Le territoire de Lima et Callao compte 1 400 kilomètres de limites politico-administratives, les deux-tiers étant des limites entre districts. En 2012, seuls cinq districts ont des frontières parfaitement fixées et reconnues (San Borja, Bellavista, los Olivos, Jesus-Maria, Breña). Ventanilla et Santa Maria Del Triumfo se sont ajoutées à la liste en 2013. Au total, un peu moins de 14% des limites administratives sont précisément et incontestablement déterminées.

Les municipalités de district s'organisent en secteurs, découpages internes au territoire local. Chaque service public du district inscrit son action dans ces secteurs. Au niveau national, les ministères (Intérieur, Education, Santé, …) élaborent leurs propres divisions et subdivisions, qui méconnaissent généralement la sectorisation locale, voire les limites des districts eux-mêmes. Dans un contexte de défiance interinstitutionnelle, ces chevauchements territoriaux sont une autre fragilité de la ville.

Districts et police : à chaque acteur son découpage

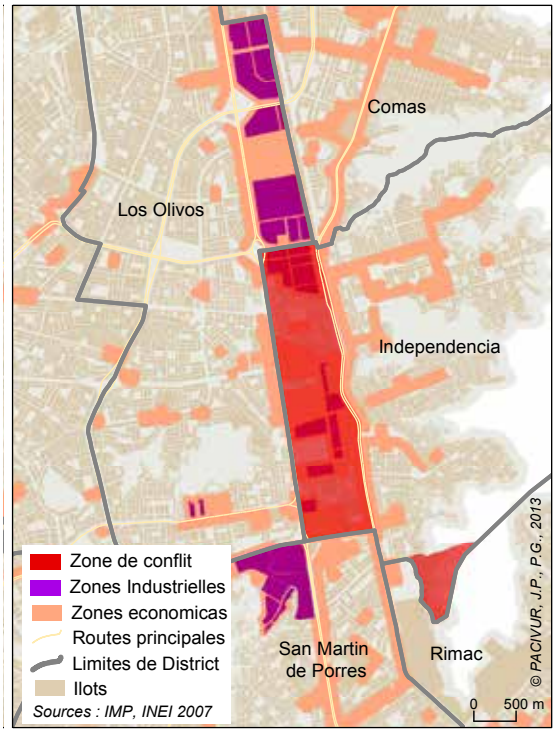


Les angles morts de la distritalización : le cas de Barranco



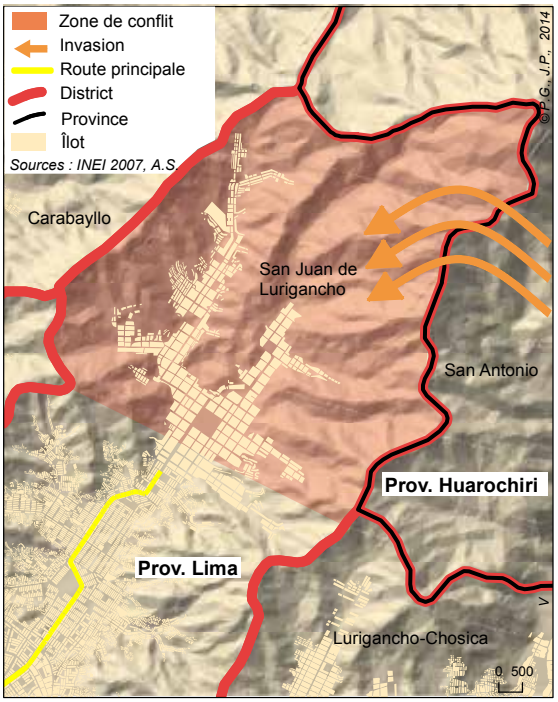
Les confins de districts marquent souvent un affaiblissement de la présence des autorités et une transition avec le district voisin. Ce sont des espaces propices au développement d'activités informelles et parallèles. Dans de nombreux cas, la position de confins est renforcée par la présence de relief, d'un cours d'eau ou de grandes voies rapides. À Barranco, un quartier est isolé du reste du district par l'autoroute urbaine, ses bretelles d'accès et un supermarché, mais se situe dans une continuité urbaine avec Miraflores. La zone limitrophe entre Barranco et Surco, en attente d'aménagement lourd avec le prolongement de l'autoroute urbaine, reste quant à elle un secteur de commerces et d'activités informelles.

Les lois de création de districts ont utilisé des repères géographiques (limites d'haciendas, ruisseau, rue, monticule) qui ont disparu avec l'urbanisation. Il en résulte une indéfinition des limites de districts. La pression urbaine aidant, ces confins sont devenus des enjeux économiques (recettes fiscales, réserves foncières) et politiques (clientèle électorale). Ainsi Independencia et Los Olivos rivalisent pour le contrôle d'une zone d'activité commerciale et industrielle majeure du nord de Lima.

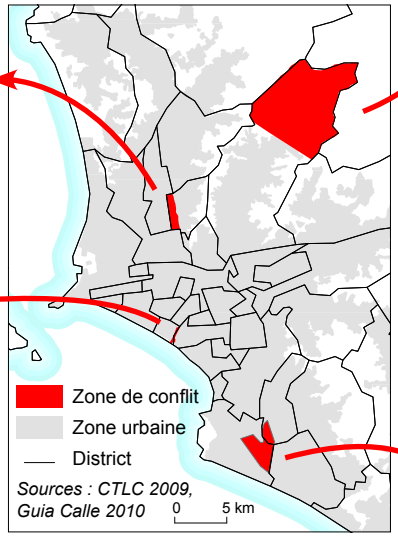


Un confin disputé en forte croissance économique : Independencia et Los Olivos

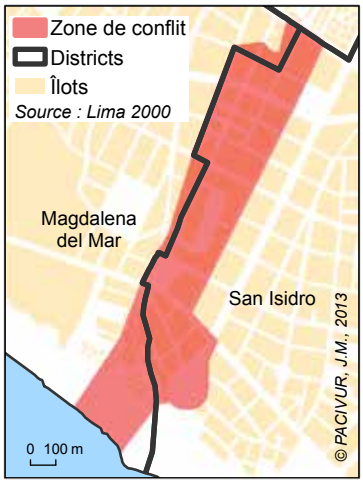
Dans certains cas, le conflit se joue à l'échelle provinciale : la province de Huarochiri revendique ainsi las *praderas* de Jicamarca, sur les hauteurs de San Juan de Lurigancho. La population joue sur l'incertitude des limites territoriales pour développer le trafic de terre favorisant l'expansion urbaine. Dans le même temps, le district de San Juan de Lurigancho, le plus peuplé du Pérou (1 million d'habitants), revendique son autonomie vis-à-vis de Lima et le statut de province.



Aux limites de l'urbain : Huarochiri - San Juan de Lurigancho



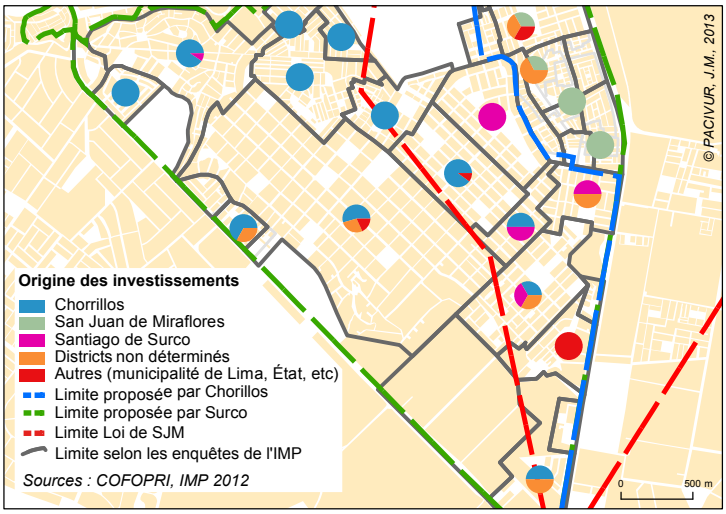
Un demi-siècle de conflit : San Isidro - Magdalena del Mar



Entre San Isidro et Magdalena, la population utilise les conflits de démarcation à son profit. Certains habitants affichent une appartenance à un district (San Isidro) représentant une ascension sociale, tout en payant leurs impôts ou en bénéficiant des règles d'urbanisme moins contraignantes d'un district plus populaire (Magdalena).

Dans un secteur contesté entre les districts de Surco, Chorrillos et San Juan de Miraflores, les trois municipalités se livrent une concurrence acharnée en finançant services et équipements sur un même territoire revendiqué, ou au contraire en menaçant de ne plus verser de subventions.

Stratégie de contrôle complexe : Chorillos-Surco

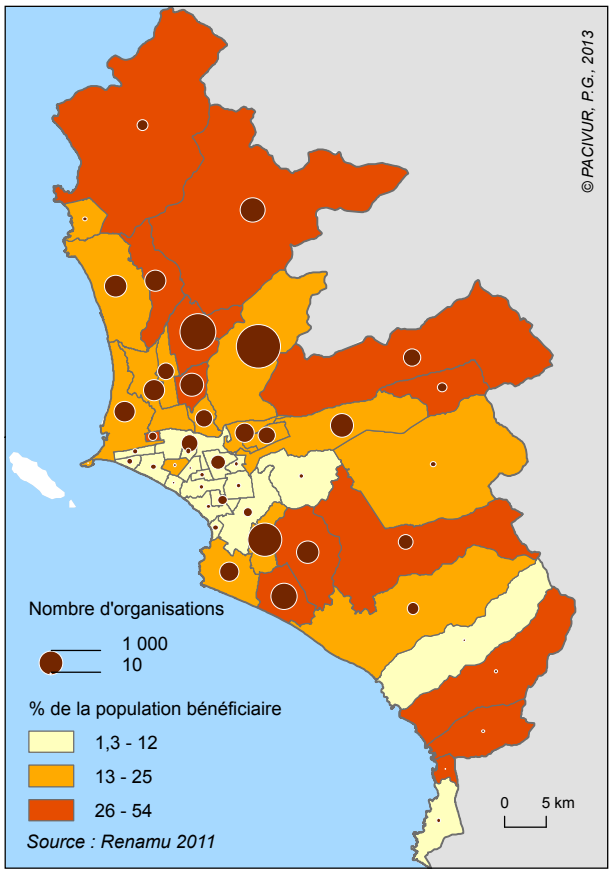


En savoir plus :
Sierra, A., 2012, *Los confines distritales de Lima y Callao : territorios de incertidumbre*, IRD/IMP, Lima, 28 p.

L'autonomie comme réponse aux inégalités

Devant les difficultés du gouvernement national et des pouvoirs métropolitains à répondre aux besoins quotidiens des habitants, la réponse aussi bien des autorités locales que de la population est de créer des alternatives et des formes d'autogestion. Autonomie de fait et autonomie organisée se conjuguent à l'échelle des districts ou au niveau du voisinage. Les organisations sociales, qui défendent les droits des citadins, portent le développement de quartiers et les revendications sociales, jouent un rôle clé dans ce processus. A.S.

Les organisations sociales «de base» : une géographie de la «débrouille» ?

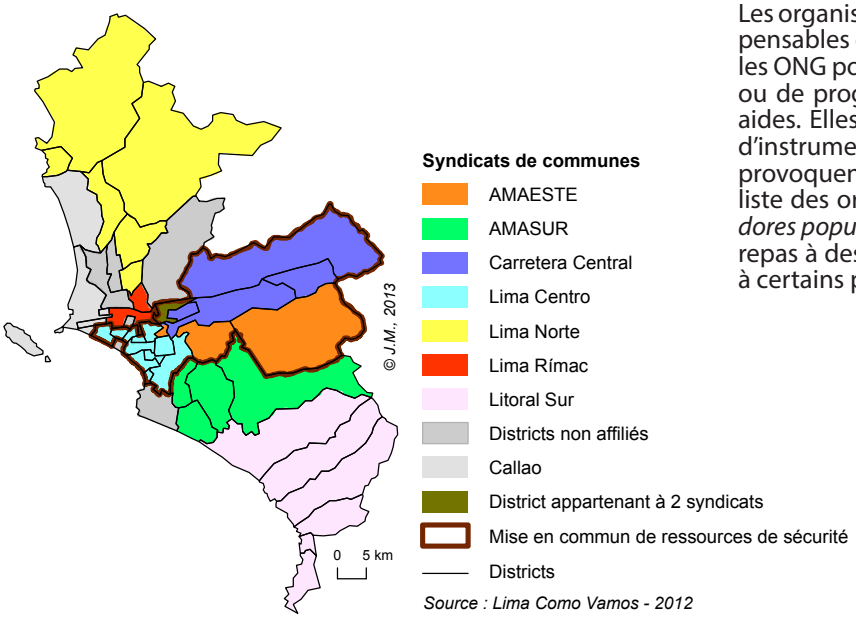


Les organisations sociales, en particulier celles qui sont constituées sur une base territoriale, créent des réseaux de solidarité, proposent des alternatives au manque de services et d'infrastructures, et constituent une force sociale et politique de revendication. Elles jouent un rôle essentiel dans la légalisation de l'habitat, l'aménagement du quartier, la construction d'infrastructures et de services. Certaines organisations sociales de base dépendent étroitement de grands programmes publics nationaux tels que les *Comedores populares* et *Vasos de leche* (aide alimentaire), *Wawa wasi* (aide à la petite enfance), *Clubes de madre* (droit et formation des femmes). Leur distribution géographique illustre la nature des besoins : elles sont beaucoup plus nombreuses dans les districts principalement constitués de quartiers auto-construits pauvres et dans les quartiers populaires du centre. En proportion, le nombre de bénéficiaires des programmes sociaux est massif en périphérie.

Les cantines populaires : enjeu social et politique

Les organisations sociales sont des intermédiaires indispensables entre les pouvoirs publics, les populations et les ONG pour la mise en oeuvre de politiques, d'actions ou de programmes sociaux et pour la répartition des aides. Elles sont, de ce fait, l'objet d'enjeux politiques, d'instrumentalisations et de relations clientélistes qui provoquent des conflits et questionnent la vision idéaliste des organisations sociales. C'est le cas des *comedores populares*, cantines populaires qui proposent des repas à des prix subventionnés et qui servent de relais à certains partis politiques.

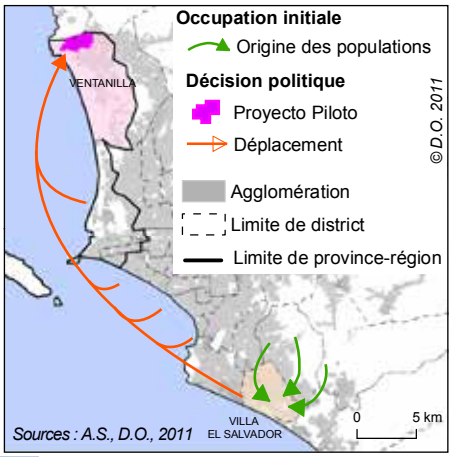
Les mancommunidades (syndicat de commune) : une décision autonome pour surmonter la fragmentation



L'autonomie des districts, conjuguée à la prise de conscience d'un besoin de coordination dans certains domaines (sécurité, environnement, …) conduit les municipalités locales à s'associer en *mancomunidades* sans passer par la tutelle du gouvernement régional ou central. Formées au gré des intérêts et des solidarités de fait, leur pérennité est aléatoire.

Pachacutec

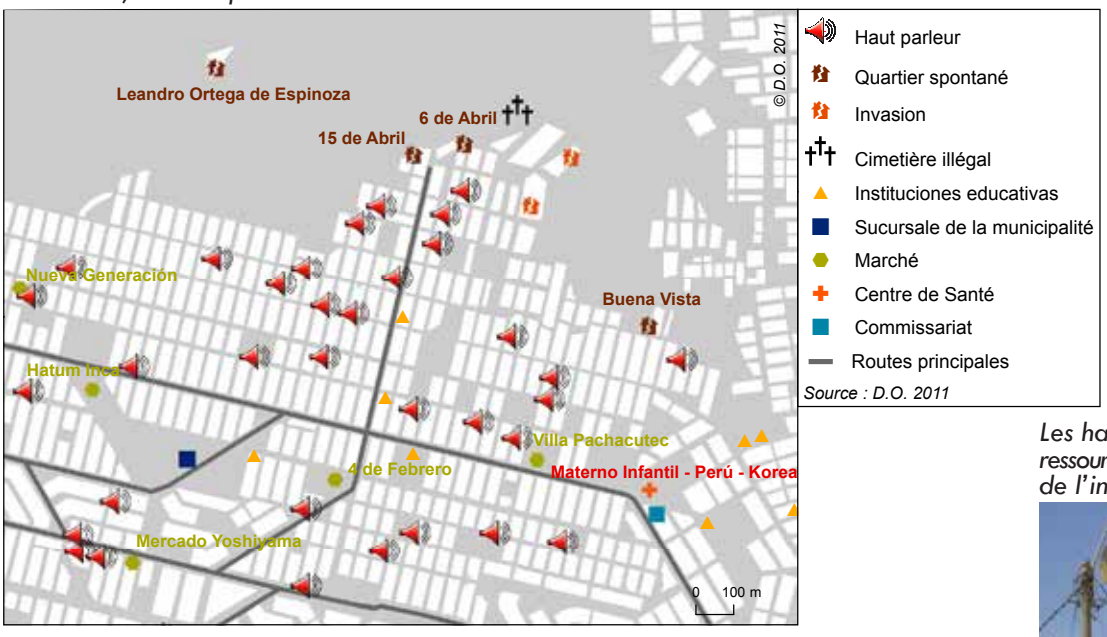
Le projet pilote Nuevo-Pachacutec est un ensemble de quartiers auto-construits situés au nord du district de Ventanilla. Il est né en 2 000 du transfert soudain de près de 5 000 personnes installées illégalement à Villa El Salvador à qui le président Fujimori, en campagne pour sa réélection, a offert des terrains désertiques périphériques, sans service ni équipement. La population a dû s'organiser et chercher dans l'urgence des moyens de survie mobilisant réseaux et activités parallèles. Exemple-type d'urbanisation née du clientélisme, Pachacutec est en même temps le produit de l'auto-organisation qui se présente comme une nouvelle forme d'utopie urbaine. A.S.



Les mototaxis : transports alternatifs

Dans un contexte de sous-équipement et face aux nécessités quotidiennes, la population met en place ses propres réponses : cimetières illégaux, associations de voisins et comités de surveillance, garderies, hauts parleurs pour la diffusion d'information, systèmes de transports, etc. Certains quartiers ont à leur disposition une flotte de « mototaxis», moto-tricycles aménagés pour transporter 2 à 3 personnes, dont les chauffeurs sont organisés en association. Ces équipements de transports alternatifs sont très utiles tant dans les quartiers périphériques non desservis par le réseau de bus que sur les versants urbanisés centraux dont les ruelles étroites ne permettent pas l'accès des véhicules classiques. Accusés de polluer, de provoquer des accidents et d'être conduits par de jeunes délinquants, ils sont interdits dans les quartiers riches.

Pachacutec, du manque de service aux solutions locales



Les hauts parleurs : une ressource communautaire de l'information

Les haut-parleurs présents dans le paysage de certains quartiers périphériques constituent des marqueurs du fonctionnement de la *communidad*. Utilisés pour diffuser des informations concernant le quartier (réunion de concertation, formation, etc.) ou pour organiser la solidarité, ils servent aussi à alerter en cas d'arrivée de la police. Les possibilités de l'auto-organisation restent cependant limitées et la population revendique les mêmes équipements et services urbains qu'ailleurs : hôpitaux, écoles, commissariats… La présence d'agents publics reste une garantie pour que l'autonomie de ces territoires ne conduise pas à la prise de contrôle par des intérêts particuliers voire criminels ou mafieux.

En savoir plus : Sierra, A., Ortiz, D. , 2012, Las periferias, territorios de incertidumbre? El caso de Pachacútec, Lima-Callao, Perú. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines.*

CHAPITRE TROIS :
LES MODALITÉS DE LA GOUVERNANCE URBAINE

© P.M., 2014

Dans un contexte d'inégalités sociales et spatiales et d'extrême fragmentation politique et institutionnelle du territoire, comment se gouverne, se fait, se vit la ville de Lima ?

La gouvernance traduit l'idée d'une évolution de la pratique démocratique et la prise en compte de l'ensemble des acteurs du territoire dans la manière de gouverner, d'exercer le pouvoir et de prendre les décisions. En phase avec les évolutions mondiales et avec l'histoire propre du Pérou, l'agglomération de Lima / Callao apparaît comme un laboratoire de la gouvernance urbaine.

Il faut en premier lieu prendre acte d'une grande faiblesse des pouvoirs publics en matière de planification urbaine. Entre les pratiques populaires d'invasion et d'auto-construction d'un coté, et le développement de complexes résidentiels de luxe par des promoteurs immobiliers de l'autre, les pouvoirs locaux font face à d'énormes difficultés pour contrôler l'expansion urbaine et orienter son organisation spatiale. La décentralisation couplée à l'absence d'une autorité territoriale compétente à la fois à Lima et Callao complique la construction d'une vision d'ensemble et freine les chantiers d'équipements nécessaires à une agglomération de cette taille. L'intervention de l'Etat, souvent en concurrence avec les autorités locales, vient compliquer le panorama institutionnel. En parallèle, deux grandes catégories d'acteurs émergent : le secteur privé et les habitants.

Le secteur privé joue un rôle important dans la structuration de l'espace urbain, par sa participation à des opérations de plus ou moins grande envergure, comme les grands projets routiers ou de transports de masse réalisés dans le cadre de partenariats public-privé. Le développement d'activités économiques propres à ce secteur, comme les services financiers et d'assurances, les grands centres commerciaux, les cliniques et universités, produit de nouvelles centralités en générant des flux importants. Incontournables dans le paysage urbain de Lima et Callao, les activités informelles portées par les micro-entrepreneurs mais aussi par les grandes entreprises produisent d'autres formes de centralité fondées sur des pratiques sociales et l'auto-organisation. D'un autre côté, la population, « *la communidad*», est appelée à « participer » le plus souvent sur des bases territoriales locales. En même temps qu'elle porte des revendications pour obtenir la légalisation des quartiers et des titres de propriétés, des équipements et des services, elle oppose des résistances pour défendre ses intérêts et son cadre de vie, tant face à l'action des pouvoirs publics que face au secteur privé. La participation institutionnalisée de la population, emblématique de la démocratisation du pays, est la vraie nouveauté de la gouvernance urbaine actuelle, qui sans remettre en cause les rapports de domination, permet des négociations et des compromis entre la ville moderne et la ville populaire. L'ensemble dessine une forme de gouvernance urbaine originale qui se caractérise par l'association des acteurs publics, privés et de la population dans une sorte de bricolage institutionnel à géométrie variable en fonction des acteurs en présence et des projets. Réinventée autour de chaque opération d'aménagement, cette façon de faire la ville se joue entre conflits et participation, entre résistance et collaboration.

La production de la ville, sans définition de ce qu'est l'intérêt général et par contournement des règles, est tiraillée entre arbitrages et intérêts multiples, souvent contradictoires. Elle se traduit d'un côté par une absence de maîtrise du résultat de ce qu'est (devient) la ville et aboutit d'un autre côté à des situations de mise à l'écart et de fragilité, d'inégalités et de vulnérabilités.

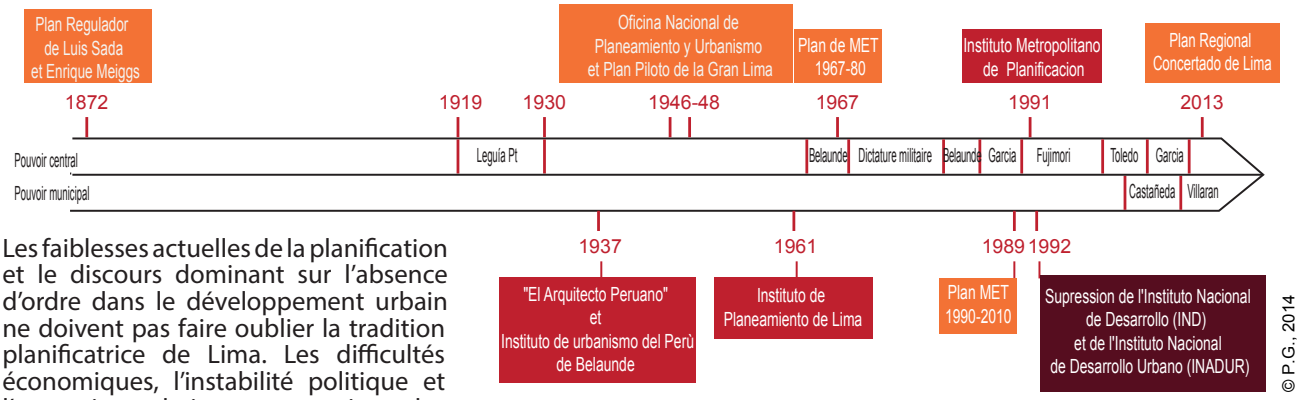
Pascale Metzger, Jérémy Robert, Alexis Sierra.

En savoir plus : Grupo Propuesta Ciudadana, 2010, «Aportes para una gestión transparente, eficiente y democrática de Lima metropolitana», In *Cuadernos descentralistas, n°24,* Lima Perú, 54 p. http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd_24.pdf

Les limites de la planification urbaine

Depuis 1980, la planification de l'agglomération de Lima et Callao ne relève plus de l'Etat mais de la province et aujourd'hui de la région. Il n'y a donc plus une seule autorité planificatrice compétente pour l'ensemble de l'agglomération. Le gouvernement central n'en continue pas moins à développer des projets en fonction de ses intérêts propres qui ne sont pas nécessairement ceux des élus de la capitale. Trois niveaux interviennent ainsi dans la planification urbaine : le district qui fait des propositions de zonage de l'usage du sol, le gouvernement régional qui établit les grandes lignes de la planification et met en cohérence les plans locaux et les ministères qui élaborent leurs projets sectoriels. Bien que l'action publique soit plus réactive que prospective, les gros chantiers qui se multiplient depuis quelques années sont souvent la traduction de logiques planificatrices anciennes restées ineffectives pendant plus de 40 ans. A.S.

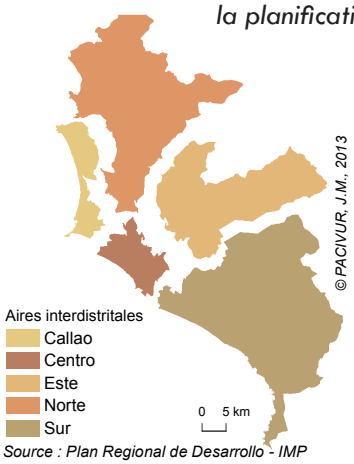
L'histoire chaotique de la planification



Les faiblesses actuelles de la planification et le discours dominant sur l'absence d'ordre dans le développement urbain ne doivent pas faire oublier la tradition planificatrice de Lima. Les difficultés économiques, l'instabilité politique et l'expansion urbaine ont eu raison des plans de 1872, 1948 et de 1969, même si l'urbanisme en a gardé des traces comme les grands ensembles issus des programmes nationaux de logement. L'Etat contrôlait initialement la planification. Celle-ci est prise en main par la province de Lima avec le PLANMET qui couvre la période 1990-2010. Cependant, le gouvernement fujimoriste d'une part, et la double mandature de Luis Castañeda, d'autre part, marquent un net désintérêt pour la planification urbaine. Le PLANMET n'a pas été actualisé mais prorogé de trois ans sans modification. Il a fallu attendre l'alternance à la tête de la municipalité de Lima début 2011 et le lancement du Plan Concertado 2012-2025 pour retrouver un intérêt pour la planification. Jusqu'en 2013, les changements d'usage du sol se font sans cadre, au gré des demandes des particuliers, des districts ou des administrations de l'État, en fonction des besoins, des intérêts, des événements, des relations entre les acteurs, des négociations et des rapports de force qu'ils parviennent à établir. Les efforts de planification sont toujours peu pensés en coordination avec Callao.

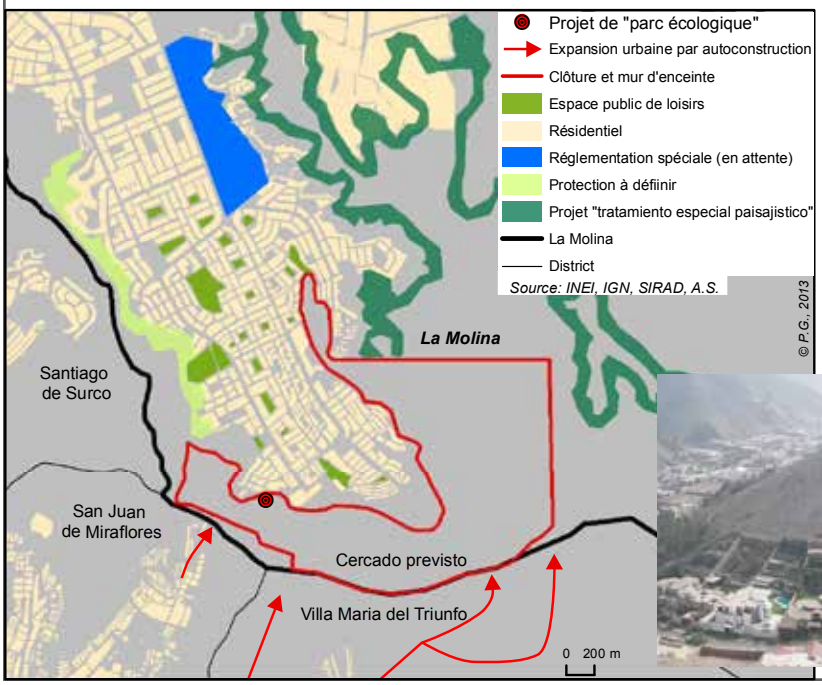
La nouvelle planification consacre la vision de Lima en 5 zones et la concertation s'organise en fonction de cette division. Les zones Nord, Est et Sud sont les héritières directes de l'idée de *conos* (cônes) et structurent les axes d'expansion de la ville.

Les «5 Lima» de la planification



Source : Plan Regional de Desarrollo - IMP

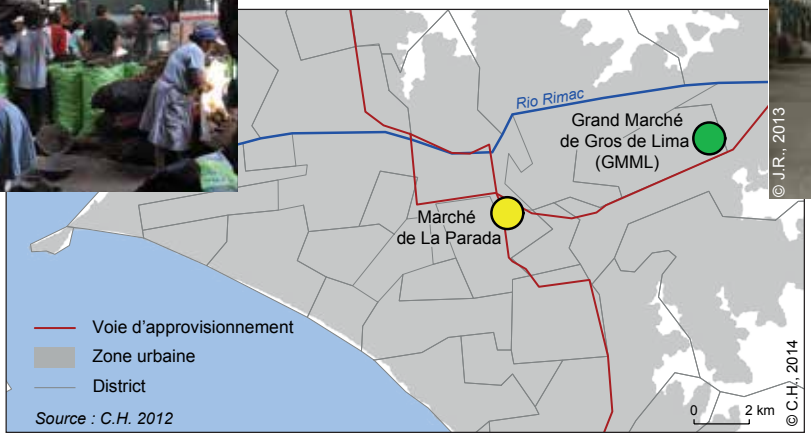
Un zonage visant à «protéger» le résidentiel haut de gamme



Dans le district riche de La Molina, après avoir occupée les vallons, l'urbanisation s'étend sur les versants majoritairement considérés comme inconstructibles. La municipalité propose alors un zonage particulier qui ne permet de construire que 20% de la surface des lots en faveur de quelques demeures huppées. La pression des *asentamientos humanos* qui se développent dans les districts voisins de Surco et de Villa María del Triunfo pousse La Molina à modifier son zonage pour revenir à une inconstructibilité totale des versants, renforcée par la mise en place d'une zone récréative pour déjouer tout trafic de terres et d'un mur pour marquer la frontière.

Ancien marché : La Parada

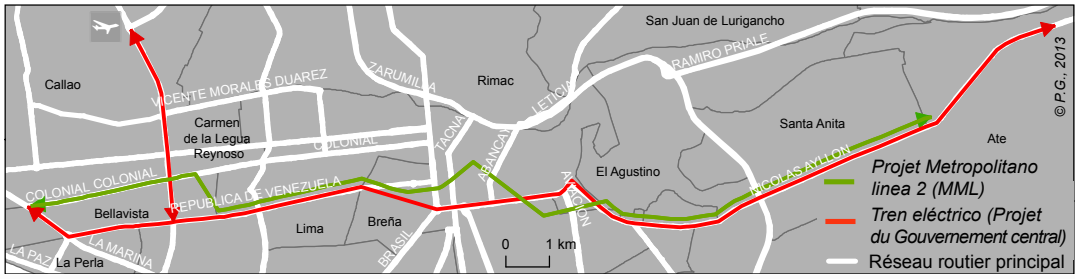
Nouveau marché : GMML



Après un demi-siècle de planification, le projet du grand marché de gros de Lima reste inachevé

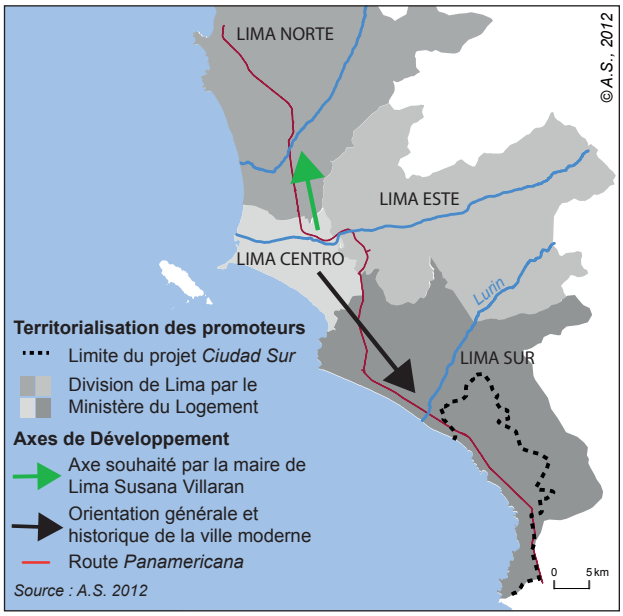
Bien que l'action publique semble être plus réactive qu'anticipatrice, l'aménagement peut suivre des logiques inscrites sur le long terme. Ainsi, la relégation du marché de gros de La Parada à Santa Anita est-elle envisagée dès les années soixante et inscrit dans le Plan Met 1990-2010. Après de multiples retards et de fortes résistances, il se met en place dans un contexte très conflictuel fin 2012 sur les terrains prévus dans les années quatre-vingts.

Les transports de masse: l'État et la municipalité de Lima en concurrence sur les projets de transports



Les pouvoirs publics de Lima et Callao et l'État s'affrontent pour la mise en place de grands projets d'infrastructures. Alors que la municipalité a inauguré le Métropolitano, réseau de bus en site propre en 2010, l'État a repris la construction du *Tren eléctrico* (métro aérien) initié dans les années 80 et mis en service en 2011. La municipalité de Lima avait envisagé une ligne du Metropolitano sur l'axe majeur est-ouest en 2010. Ce projet s'est heurté aux ambitions du gouvernement national issu des élections de 2011 qui a décidé de construire une nouvelle ligne du *Tren eléctrico* sur le même tronçon. Face à la puissance de l'État, la municipalité a dû céder.

Quels choix de développement pour la ville ?



Le développement des districts balnéaires du Sud de l'agglomération est une tendance inscrite dès le Plan de 1947. Celui-ci ne fait qu'accompagner le mouvement d'expansion urbaine produit par les promoteurs immobiliers et l'élite limiénienne depuis le XIXème siècle avec les stations balnéaires. Cette logique est toujours à l'œuvre aujourd'hui. En 2011, l'État reprend à son compte «Ciudad del Sur», un projet de développement privé de la Corporation du Bâtiment (CAPECO) dans les districts de Lurin à Santa Maria. La municipalité métropolitaine a lancé des études environnementales visant à protéger les écosystèmes et les terres agricoles. Le diagnostic établi lui permet d'argumenter en faveur d'un développement de faible densité vers le sud et, pour la première fois dans l'histoire, de privilégier l'urbanisation du nord de l'agglomération.

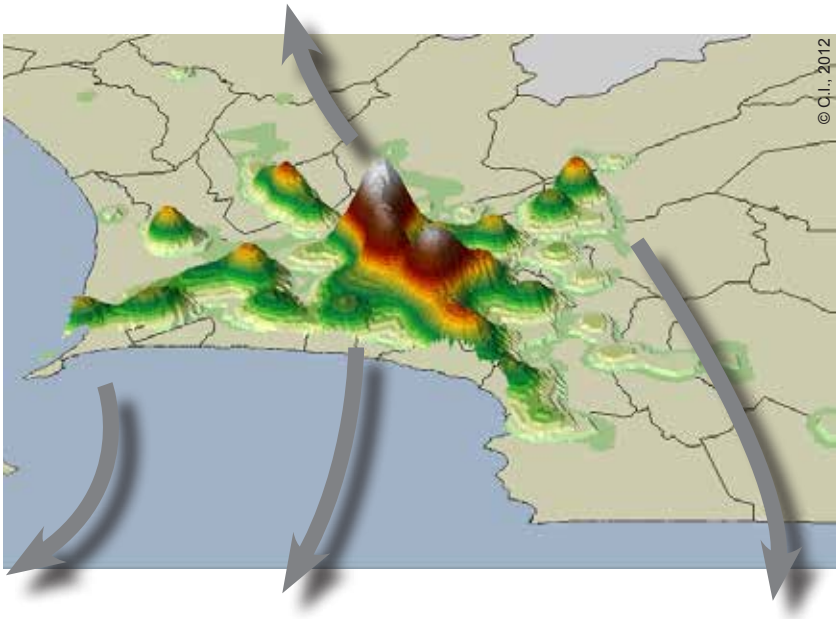
En savoir plus :
Hattemer C., 2012, *La Parada de Lima Risques et incertitudes autour d'un marché de gros*, mémoire de master 2, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 173 p.

Dynamique du secteur privé et structuration de l'espace

En définissant la nature et le lieu des investissements et des grands équipements à l'origine des flux qui animent la ville au jour le jour, le secteur privé joue un rôle manifeste dans la structuration de l'espace urbain. Il s'exprime par la constitution de centralités autour d'activités économiques mondialisées et lucratives, comme la finance, mais aussi dans les opérations immobilières commerciales ou résidentielles. Le secteur privé, encouragé par la dérégulation de l'économie depuis les années 1990, se développe aussi dans les services et équipements collectifs comme la santé et l'éducation. P.M.

Les lieux de la centralité à Lima et Callao

La centralité multifonctionnelle qui caractérise les vieux districts du centre correspond à une combinaison classique d'activités fortement génératrices de flux : lieux du pouvoir et administrations, commerces, services, marchés et petites industries. Dans son prolongement au nord, le pic de centralité, très récent, est produit par des activités commerciales de niveau métropolitain. Vers le sud, le centre financier construit une centralité de niveau national et international renforcée par la présence de ministères et d'agences publiques.



Le port et l'aéroport : deux grands équipements structurants

Le Pérou ayant fait le pari d'un développement économique fondé sur son intégration dans l'économie mondialisée, le port et l'aéroport sont des équipements cruciaux. Avec plus de 11 millions de passagers par an dont la moitié à l'international, l'aéroport est un hub régional de première importance. Géré par un consortium international privé depuis 2001, il emploie plus d'un millier de personnes. Le terminal portuaire, le plus grand de la côte pacifique sud-américaine, voit passer quant à lui plus de 2 500 navires de haute mer et 20 millions de tonnes de fret par an. Administré par une entreprise publique nationale, la gestion des quais est progressivement concédée au secteur privé pour moderniser des installations obsolètes et répondre aux objectifs de croissance des exportations du pays.

L'enseignement supérieur, un marché florissant

Les universités constituent des lieux de centralité extrêmement importants qui génèrent des flux de transports considérables. Les deux plus grandes universités du Pérou, la « San Marcos » (publique) et la « Católica » (privée), situées l'une près de l'autre le long de l'Avenida Universitaria, accueillent respectivement 26 000 et 19 000 étudiants. Une nébuleuse d'universités privées plus ou moins grandes vient démontrer la dynamique et la rentabilité de ce marché : sur un total de 50 universités à Lima et Callao, 42 sont privées.

San Isidro, centre financier du pays

Le district de San Isidro concentre les sièges de banques, de sociétés d'assurance et autres grandes entreprises qui font la richesse du pays. Centre financier et de l'économie moderne du Pérou, cet espace présente un paysage urbain qui tranche sur le reste de l'agglomération, notamment par la présence de grands buildings de bureaux, et par la qualité des avenues et des espaces publics.

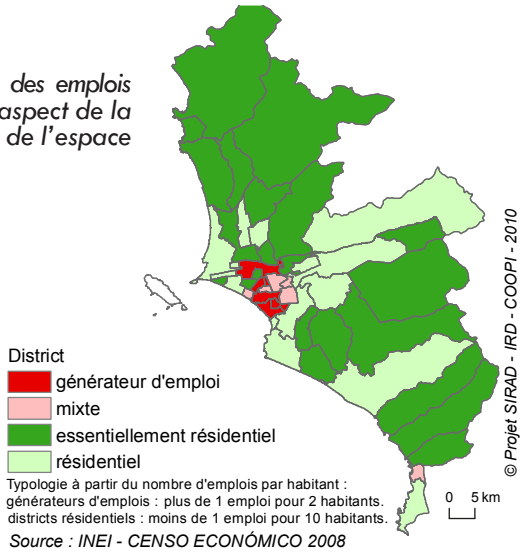
Les grands centres commerciaux, nouveaux lieux de centralité

Les grands centres commerciaux associant hypermarchés aux enseignes Tottus, Metro ou Wong, commerces et cinémas sont des lieux autour desquels s'organise l'espace urbain. Initialement apparus dans les secteurs résidentiels de classes moyennes ou aisées, leur arrivée dans des zones plus populaires et périphériques traduit en même temps la consolidation de ces quartiers, l'augmentation des revenus et l'évolution des pratiques de consommation des habitants. Le Plaza Lima Norte ouvert en 2009 est emblématique de cette évolution.

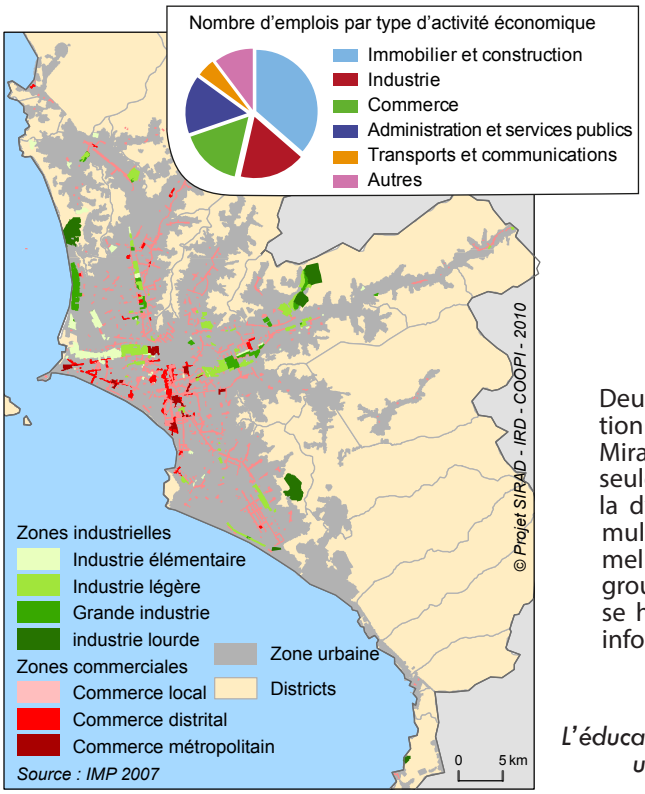
La production massive de logements populaires : nouveaux créneaux des promoteurs immobiliers

La promotion immobilière oriente le développement urbain par la construction d'ensembles résidentiels qui ont tendance à tirer et à qualifier socialement les quartiers. Les investissements immobiliers s'imposent partout dans la ville, faisant fi des quelques contraintes fixées par les autorités. Dans le sud balnéaire de l'agglomération, on observe une dynamique résidentielle de haut niveau. Dans la zone nord, des opérations de constructions de logements, souvent subventionnées par l'Etat, sont destinées aux classes moyennes et populaires.

Concentration des emplois formels : un aspect de la structuration de l'espace urbain



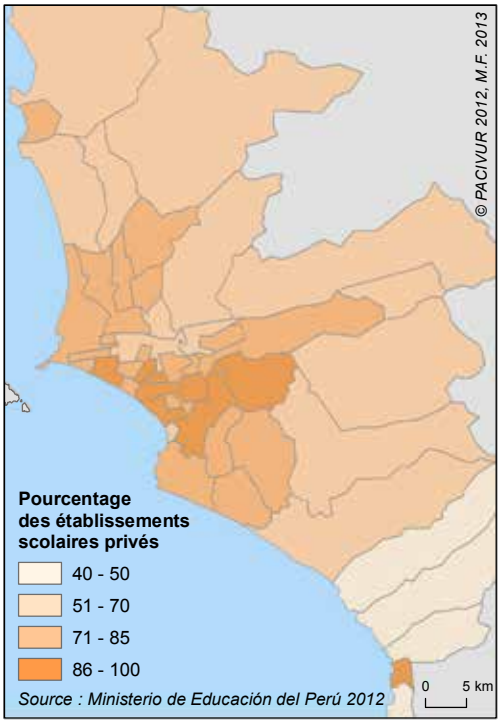
Les lieux du commerce et de l'industrie



Deux tiers des entreprises enregistrées dans toute l'agglomération emploient moins de 4 personnes. Trois districts (San Isidro, Miraflores et Lima Cercado) concentrent 30% des emplois pour seulement 5,2% des habitants. Dans les quartiers périphériques, la dynamique du secteur privé s'exprime par la création de multiples petites industries ou microentreprises, souvent informelles, qui peuvent cependant être sous-traitantes de grands groupes. Cependant, la lecture de la répartition des emplois se heurte aux difficultés posées par l'importance du secteur informel, qui échappe au dispositif de mesure statistique.

L'industrie représente 17% des emplois formels à Lima et Callao. Les zones d'activités industrielles anciennes s'étendent le long de grands axes urbains, entre le centre historique et le port, sur les bords de la panaméricaine au nord et au sud, et de la Carretera centrale à l'est, et sont aujourd'hui insérées dans le tissu urbain. Les activités les plus consommatrices d'espaces et polluantes ont pour leur part trouvé leur place à la périphérie, comme les deux grandes raffineries de Lima, l'usine de ciment ou l'usine de zinc. Des zones industrielles récentes se développent en périphérie dans des quartiers en voie de consolidation, à l'image du parc industriel de Villa el Salvador construit dans les années 1970.

L'éducation privée : un marché en plein boom



L'investissement de capitaux privés s'effectue également dans les services comme l'éducation et la santé. Sur l'ensemble de l'agglomération, l'éducation privée représente 47% des élèves et 75% des d'établissements, avec des différences très nettes selon les districts, et une croissance importante dans les zones périphériques. Cette dynamique traduit en même temps l'amélioration des revenus, la dégradation de l'image de l'école publique et le déploiement du secteur privé vers un marché de classes moyennes voire populaires.

En savoir plus : González de Olarte E., Pozo de Segura (del) J.M., 2012, «Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo», *Investigaciones Regionales, n°23, Sección Artículos,* pp. 29-52

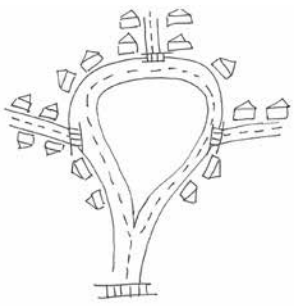
Portes A., Roberts B.R., 2004, "Empleo y desigualdad urbanos bajo el libre mercado. Consecuencias del experimento neoliberal", *Nueva sociedad,* 193, 76-96, http://www.nuso.org/upload/articulos/3220_1.pdf

Pratiques sociales et paysages urbains

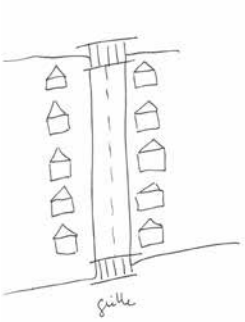
Les pratiques et activités quotidiennes de la population dessinent une autre lecture de l'agglomération. Le paysage urbain présente des coupures et des fermetures caractéristiques, opérées par les habitants eux-mêmes, et qui séparent les gens et les lieux. Les problèmes de trafic ou l'insécurité, au coeur des préoccupations des Liméniens, influencent aussi bien la perception des lieux que les pratiques sociales. L'espace public est tantôt privatisé, voire clôturé, tantôt envahi par les pratiques de mobilité quotidienne et les activités informelles qui fabriquent leurs propres centralités et campent la ville populaire qui est tout à la fois en contraste et partie intégrante de la ville moderne. P.M.

Les pratiques sociales de fermeture et de privatisation de l'espace public dans un objectif de sécurité sont courantes dans les paysages urbains de Lima. Elles se présentent grosso modo sous deux types de configurations : d'un côté des ensembles résidentiels riches, de type *gated comunities*, dont l'accès est doublement contrôlé à l'entrée par des portails et gardiens, et à l'intérieur même du quartier par des grilles ; de l'autre, la fermeture de rues dans des secteurs de classes moyennes qu'on trouve aussi bien dans le centre que dans les zones périphériques, notamment à proximité de quartiers populaires. La construction d'un mur entre le district riche de La Molina et les districts pauvres de San Juan de Miraflores et de Villa María El Triunfo est la version institutionnalisée de ce type de pratique.

Les pratiques de fermetures de la ville

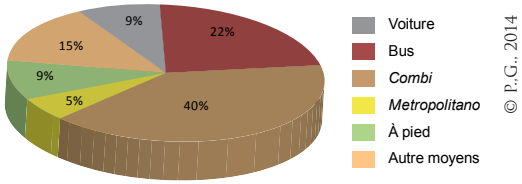


Type classe aisée



Type Classe moyenne

Moins de 10% des limeños se déplacent en véhicule personnel

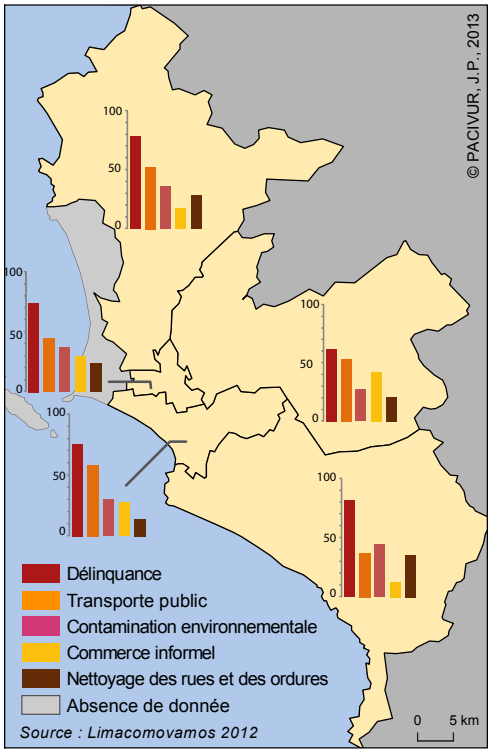


Source : Lima Como Vamos 2012

Malgré un taux d'équipement relativement faible (moins de 10% de la population possède un véhicule pour se déplacer), les embouteillages sont la norme. Produit de la libéralisation et en réponse à l'absence totale de transport de masse depuis l'arrêt du tramway en 1965, des dizaines de milliers de petits véhicules de transport collectif et plus de 200 000 taxis sillonnent la ville. Des trajets de 2 à 3 heures sont relativement courants pour aller depuis les quartiers périphériques jusqu'à la partie centrale de la ville, faisant des temps de déplacement une préoccupation majeure des Liméniens, juste après la question de la sécurité.

Le chaos de la circulation

Quels sont les problèmes qui affectent la qualité de vie dans la ville de Lima ?



L'informalité, une spécialité péruvienne

À coté d'une bureaucratie pesante, l'informalité est un trait marquant du Pérou et de l'agglomération de Lima et Callao. On la repère facilement dans le paysage urbain quand elle montre ses traits les plus évidents, comme le petit commerce de rue. Mais l'informalité peut aussi bien être totalement invisible dans des activités modernes, de commerces, de services, artisanales ou industrielles, qui ne sont pas enregistrées, occupent des locaux non conformes ou emploient des salariés non déclarés.

L'ouvrage d'Hernando de Soto publié en 1986 a fait du Pérou une référence sur l'informalité. Soulignant le potentiel de l'initiative entrepreneuriale et de la propriété individuelle, il prône un modèle de développement néolibéral débarrassé des lourdeurs de l'administration. La libéralisation des transports par Fujimori en 1990 est le grand exemple d'application du couple dérégulation/informalité comme modalité de production des services urbains.

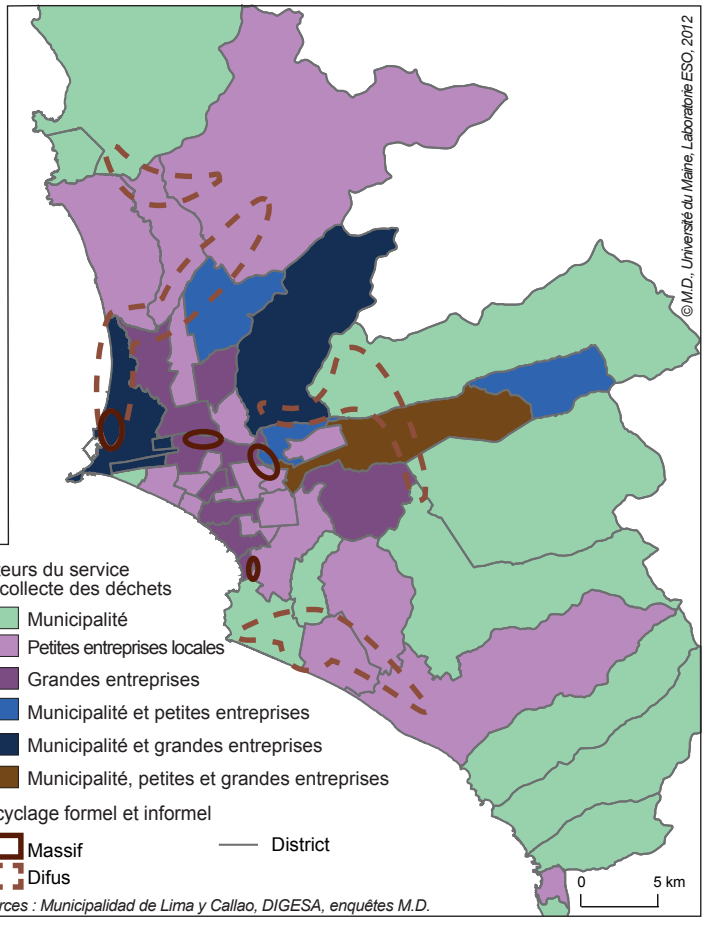
La rue, espace privilégié de l'informel

Le secteur informel correspond aux activités économiques, entreprises et employés qui fonctionnent en dehors du cadre juridique et normatif. Au Pérou, on estime à 40% la part de population active travaillant de façon informelle. Si elle permet une liberté d'entreprendre sans contraintes administratives, l'informalité signifie également l'absence de protection légale, d'assurance santé et de retraite des travailleurs.

Gamarra: de la dynamique populaire locale aux marchés internationaux

Née de l'organisation de petites entreprises locales dans les années 1950, Gamarra est aujourd'hui une zone d'activités textiles de dimension internationale et la plus grande de ce type en Amérique du Sud. 17 000 entreprises, fabricants, commerçants de gros ou de détail et fournisseurs de l'industrie textile occupent plus de 140 galeries sur une vingtaine d'îlots. Avec 60 000 travailleurs et 50 000 visiteurs par jour, Gamarra constitue une centralité majeure de l'agglomération où la formalité et l'informalité sont étroitement imbriquées.

Le ramassage des ordures ménagères : une complémentarité essentielle entre formel et informel



Les déchets, «l'or» des pauvres

La gestion des déchets est emblématique du bricolage institutionnel entre acteurs privés et publics, de la combinaison du formel et de l'informel et des inégalités dans la ville. Les différences entre secteurs riches et secteurs pauvres sont immédiatement visibles dans le paysage. Historiquement ressource pour les plus pauvres, le recyclage représente aujourd'hui un secteur d'activité majoritairement informel, qui se localise dans des espaces bien particuliers, stigmatisés par la pauvreté, la marginalité, la pollution et la précarité des conditions de vie.

En savoir plus : Infante Alosilla J., 2002, «Gamarra, el Perú de los peruanos», *Revista Quehacer n°138*, mai-juin,Desco, Lima Perú, pp.66-71
Plöger J., 2005, «The emergence of a "City of Cages" in Lima : neighbourhood appropriation in the context of rising insecurities», *Cybergeo : European Journal of Geography*, http://cybergeo.revues.org/6785
Lima Como Vamos, 2012, *Informe de percepción sobre calidad de vida*, 52 p. http://www.limacomovamos.org/

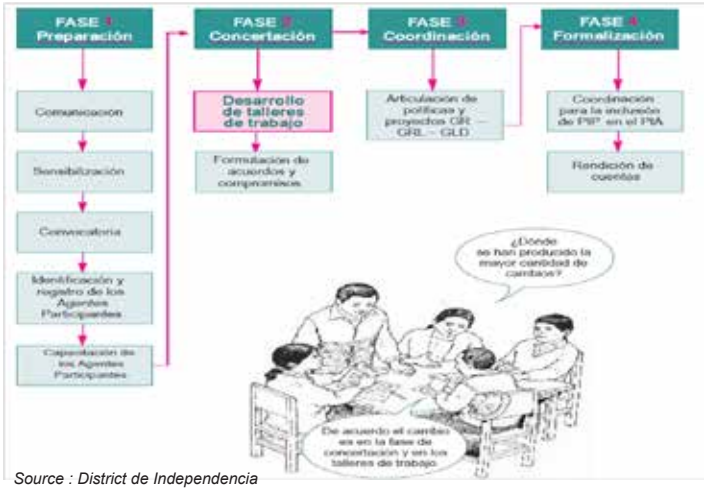
Les nouvelles configurations de la gouvernance entre participation et résistance

Au Pérou, le rôle de la population dans l'élaboration des politiques publiques est présent dans les discours dès le retour de la démocratie en 1980 et devient un élément incontournable de l'agenda politique à partir de 2001. Les pratiques de consultation et de participation font écho aux injonctions des institutions internationales, favorisées par un État très centralisé et tiraillé entre de multiples notabilités, pendant que la population a pris l'habitude de s'organiser pour se loger et accéder aux services de base. De nombreux dispositifs participatifs sont consignés dans le Droit péruvien, au point que le pays et sa capitale se présentent comme des précurseurs de ces nouvelles formes de gouvernance. Néanmoins, les pratiques participatives sont souvent imparfaites, parfois détournées. De multiples chantiers suscitent l'indifférence, la résistance voire des conflits ouverts, révélant aussi bien le manque de concertation réelle que les rapports de domination traditionnels. **A.S.**

La Constitution péruvienne fait obligation aux gouvernements régionaux et locaux d'élaborer des budgets participatifs, qui consistent à définir les investissements publics à réaliser en prenant en compte les besoins et aspirations de la population. Selon les gouvernements, les modalités de la participation suivent différentes étapes, allant de l'enregistrement des organisations sociales pour avoir le droit de vote au contrôle de l'exécution du budget, en passant par la réalisation de formations de la population et la formulation des besoins et priorités en assemblée. À Lima, en 2013, 228 organisations ont participé à la répartition de 155 millions de soles (40 millions d'euros environ).

A Carabayllo, les habitants écoutent la concertation ...

Les chemins du budget participatif à Independencia



Source : District de Independencia

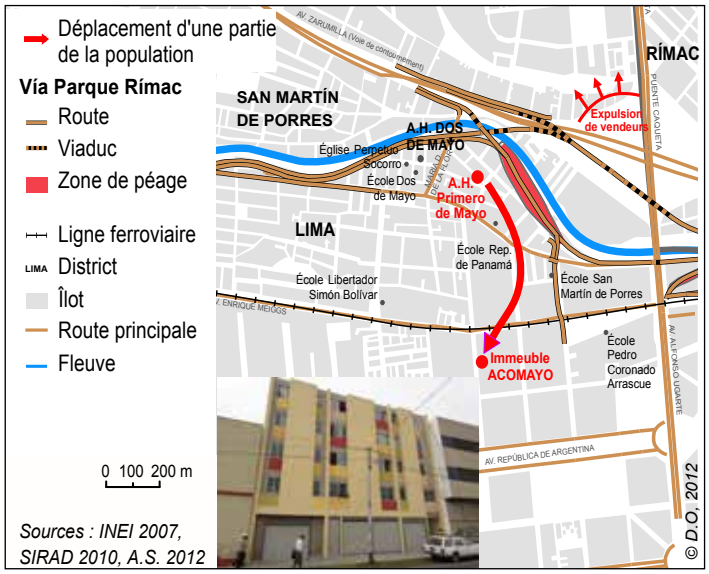
Dès 2011, la planification urbaine a été relancée à l'échelon régional par l'élaboration du plan régional *concertado* fixant les grandes orientations du développement métropolitain jusqu'en 2024. Comme l'intitulé le suggère, les thèmes retenus préalablement par l'équipe municipale ont été présentés aux représentants de la population puis débattus lors de réunions publiques. C'est la première fois que la planification liménienne a été ainsi élaborée. Cependant, le document final très synthétique reflète mal la richesse des débats.

La démocratie représentative péruvienne dispose d'outils de démocratie directe. Tout élu local, provincial ou régional peut être soumis à un référendum de destitution si un quart des électeurs ou un minimum de 400 000 personnes en signe la demande. Le processus ne peut avoir lieu ni la 1ère année du mandat ni la 4ème et dernière année. En l'absence d'obligation juridique de motiver la demande, c'est une arme souvent utilisée par les opposants qui ont perdu les élections. À Lima, 5% des électeurs ont suffi à provoquer l'organisation d'un vote sur la destitution du maire en 2013. Si la maire Susana Villarán a sauvé son siège *in extremis*, 20 des 21 conseillers élus de son parti ont été démis de leurs fonctions. La révocation entraîne de nouvelles élections qui doivent avoir lieu dans les 10 mois. Les nouveaux conseillers, qui ont pris leur fonction en janvier 2014, ne siègeront eux-mêmes que jusqu'aux prochaines élections prévues en octobre 2014. Ce contre-pouvoir populaire, outre qu'il est instrumentalisé dans un esprit de revanche, rend difficile l'exercice du pouvoir et la conception d'une politique de long terme.

La rue avec Susana Villaran contre l'opposition politique

L'accès au sol : objet de luttes sociales

L'impact du projet Via Parque Rimac sur la vie quotidienne



Lima, à l'instar du reste du pays, est marquée par une tradition de luttes populaires et de conflits locaux. Les récits épiques de création de *barriadas* comme à l'Agustino ou à Independencia, témoignent des violences qui ont marqué l'occupation des terres préalable à la production de la ville. Ces positions acquises dangereusement sont aujourd'hui défendues avec force dans tous les quartiers auto-construits.

Non à l'expropriation !

Les expropriations et expulsions pour la construction du projet Parque Via Rímac provoquent de fortes résistances à la fois collectives et individuelles. Ce projet prévoit la construction d'une grande infrastructure routière sous le fleuve Rímac, et le réaménagement intégral des berges à proximité immédiate du centre historique de Lima. Le chantier touche des quartiers précaires où vivent plus de 10 000 familles qui revendiquent la légitimité de leur occupation après plus de 50 ans de présence. Malgré les alternatives de relogement et de relocalisation des activités informelles proposées par la municipalité et l'entreprise concessionnaire du projet, le conflit n'est toujours pas résolu.

La protestation s'affiche dans le district de Barranco : actions individuelles pour une dénonciation collective

Dans les quartiers de classes moyennes, l'absence de concertation et de participation est également dénoncée. Les revendications portent aussi bien sur le respect des normes d'urbanisme que sur différents aspects de la qualité de vie des quartiers. À Barranco, un collectif d'habitants s'est constitué pour stopper un chantier de construction illégale d'un immeuble moderne sur des falaises classées en zones «à risques» et monumentales. Dans ce même district, le nouveau plan de circulation a provoqué une mobilisation sans précédent.

La fermeture du marché de gros de La Parada et son déplacement dans de nouvelles installations modernes est un des principaux défis que s'est lancé la municipalité de Lima. Ce projet vise la récupération d'un espace central aujourd'hui totalement saturé, en même temps que la formalisation du commerce de gros suivant les normes internationales d'organisation logistique et de salubrité. Malgré les procédures de concertation et les promesses de modernisation, la municipalité fait face à une opposition coriace des commerçants de gros et de la multitude de travailleurs en grande majorité informels qui vivent des activités autour de ce marché. La mobilisation contre le projet à d'abord pris la forme de procédures juridiques et de résistance passive, avant de tourner en conflit ouvert et violent entre commerçants et forces de l'ordre. Cette mobilisation rend compte de manière exemplaire des défis de gestion de cette ville complexe, qui ne peut faire fi des dynamiques sociales dans la recherche d'une plus grande équité et de sa propre modernité.

Les forces de l'ordre assiègent le marché de gros de La Parada à la demande de la municipalité métropolitaine

BIBLIOGRAPHIE

Aramburú C. E., Ballón E., Barreda J., Huerta Mercado A , Llona M., Ramírez Corzo D., Riofrío G, Vega Centeno P., Zolezzi M., 2004, «Las ciudades en el Perú», *Serie Perú Hoy* n°6, DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), Lima, 254 p.

Arellano R., Burgos D., 2010, *Ciudad de los Reyes, de los Chavez, de los Quispe*, Editorial Planeta Perú, Lima, 222 p.

Avellaneda P., 2008, «Ciudad popular, organización urbana y movilidad», *Cuadernos 10,* Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 125 p.

Belay R., 2004, «L'informe d'une ville : Lima et ses représentations», *Raisons politiques* 2004/3 n°15, p. 69-84.

Calderón Cockburn J., 2005, *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX.* Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Lima, 320 p.

Calderón Cockburn J., Riofrio G. ,Joseph J., Cabrera T., Vega P., Dextre J., Rios J., Ccopa P. , Huerta Mercado A. , Panfichi A. , 2009, *Los nuevos rostros de la ciudad de Lima,* Colegio de sociologos del Peru, Lima, 170 p.

Caria A.S., 2008, «Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima». *Série Estudios Urbanos* n°4, DESCO, Lima, 110 p.

Chion M., 2002, «Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX», *Revista EURE*, vol.28 n.85, pp. 71-87.

Deler J.P., 1974, *Lima 1940-1970 : aspects de la croissance d'une capitale sud-américaine*, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Centre d'études de géographie tropicale (CEGET), Institut françaisd'études andines (IFEA), Lima, 118p.

De Mattos C., Ludeña Urquizo W., Fuentes L. (éditeurs), 2011, *Lima - Santiago: reestructuración y cambio metropolitano.* Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad de Chile. Colección Estudios Urbanos UC Santiago, 409 p.

D'Ercole R., Hardy S., Metzger P., Robert J. (éditeurs), 2009, «Vulnerabilidades urbanas en los países andinos (Bolivia, Ecuador, Perú)», *Bulletin de l'IFEA,* Numéro thématique, tome 38, n°3, 570 p. www.ifeanet.org/publicaciones/detvol.php?codigo=456

Doré E., 2013, *Lima, labyrinthe urbain : quête de modernité et désarroi identitaire dans un quartier populaire,* Recherches Amériques latines, L'Harmattan, Paris, 273 p.

Driant J.-C., 1991, *Las barriadas de Lima, historia e interpretación,* Instituto Frances de Estudios Andinos, DESCO, Lima, 231 p.

Durand F., 2007, *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva,* Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 284 p.

Durand M., 2010, *Gestion des déchets et inégalités environnementales et écologiques à Lima : entre durabilité et vulnérabilité,* Thèse de doctorat, Université de Rennes 2, 504 p. http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00564628

Instituto Metropolitano de Planificación, 2005, *Atlas ambiental de Lima metropolitana,* Municipalidad Metropolitana de Lima, 155 p.

Joseph J., 2005, *La ciudad, la crisis y las salidas,* ONG Alternativa, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 277 p.

Klarén P. F., 2011, *Nacion y sociedad en la Historia del Peru,* Estudios Historicos, 1ère éd., 3ème réimpr., Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 593 p.

Ludeña W., 2006, «Ciudad y patrones de asentamiento: Estructura urbana y tipologización para el caso de Lima», *Revista EURE,* vol.32 n°95, pp. 37-59

Marcus-Delgado J., Tanaka M. , 2001, *Lecciones del final del fujimorismo,* Coleccion Mínima, Instituto de Estudios Peruanos, 1ère édition, Lima, 112 p.

Mariategui J. C., 2007, *7 ensayos de interpretacion de la realidad peruana,* Biblioteca Amauta, 74ème édition, Lima, 348 p.

Matos Mar J. ,1984, *Desborde Popular y crisis del Estado; el nuevo rostro del Perú en la década de 1980,* Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pp. 67 - 91

Matos Mar J., 2012, *Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente,* Universidad Ricardo Palma, Lima, 573 p.

Mazzeo de Vivó C., 2011, «Las transformaciones del estado colonial y el poder de las elites limeñas en la construcción del Perú republicano» Dans *Las relaciones de poder en el Perú, Estado, regiones e identidades locales Siglos XVII-XIX,* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 236 p.

Protzel J. , 2011, *Lima Imaginada*, Fondo Editorial de Universidad de Lima Lima, 1ère edition, 436 p.

Requena J. C., Vilca P., Vera S., Murakami Y., Barrenechea R., Morel J., Garcia Llorens M., et al., 2011, *Anti-candidatos; Guía analítica para unas elecciones sin partidos,* (C. Melendez, Éd.)Ruido Político (1ère éd.), Mitin, Lima, 276 p.

Riofrío G., 1991, *Producir la ciudad popular de los '90: entre el mercado y el estado,* DESCO (Centro de estudios y promoción del desarrollo), 152 p.

Rivera Martinez E., 2002, *Antología de Lima,* Fundacion Bustamante de la Fuente, 1ère éd., 2 tomes, 698 p.

Robert J., 2012, *Pour une géographie de la gestion de crise : de l'accessibilité aux soins d'urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima,* Thèse de géographie de l'Université de Grenoble, 555 p. http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00766252

Salazar Bondy, S., 1964, *Lima la horrible,* Calambur Editorial, Lima, 148 p.

Sierra A., 2013, *Les Territoires de l'Incertitude. Amphibolies urbaines entre espaces à risque et marges, le cas de Lima,* Tome 3, Habilitation à Diriger les Recherches, Université Paris 1 – Panthéon -Sorbonne, 258 p.

Tanaka M. , **Barrantes R., Cardenas M. K., Bielich C., Zapata A., Dammert J. L., Vargas J.**, 2010, *El Estado, viejo desconocido; Visiones del Estado en el Perú,* Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 354 p.

Tanaka M. , **Ames, P., Sulmont Haak, D., Uccelli, F., Vargas, C.**, 1999, *El poder visto desde abajo; Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales. Urbanización, migraciones y cambios en la sociedad peruana,* 1ère édition., Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 334 p.

Torres A., 2010, *Opinión Pública 1921 - 2021; Un viaje en el tiempo para descubrir como somos y que queremos los peruanos,* 1ère éd., Aguilar, Lima, 229 p.

Zapata Velasco A., 2010, «La onda sísmica del 2007 en el Estado peruano» Dans M. Tanaka (Éd.), *El Estado, viejo desconocido; Visiones del Estado en el Perú, Perú Problema,* 1ère éd., Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 354 p.

Conception graphique et cartographie : Pauline Gluski
Ingénieur d'études en représentation de données à référence spatiale, UMR PRODIG-IRD

Les auteurs

Pascale Metzger

Docteur en géographie, chercheur à l'IRD (Institut de recherche pour le Développement), membre de l'UMR Prodig, chercheur associé à l'IFEA, responsable du programme PACIVUR.

Jérémy Robert

Docteur en géographie, chercheur associé à l'Institut Français d'Etudes Andines - IFEA (Umifre 17 MAEDI/ CNRS USR 3337-Amérique Latine), professeur de l'Université Catholique du Pérou (PUCP) et membre du programme PACIVUR.

Alexis Sierra

Docteur en géographie, HDR, Maître de conférence à l'Université de Cergy-Pontoise, membre de l'UMR Prodig et du programme PACIVUR.

Avec les contributions thématiques de : Camille Boutron, Evelyne Mesclier, Marie Piron, Mathieu Durand, Cyriaque Hattemer, Nicole Bernex, Carlos Idrovo, Mathilde Fleury, Sonia Barrousse, Clémence Leromain, Daniel Ortiz, Juan Carlos Guerrero

Avec les contributions cartographiques de : Julien Moura, Liliana Paz, Rider Navarro, Pierre Vernier, Jesus Pilco, Cyriaque Hattemer, Daniel Ortiz, Robert D'Ercole, Simon Etaby, Carlos Idrovo, Mathieu Durand, Marie Piron, Bernard Lortic, Mathilde Fleury

Coordinatrice du programme PACIVUR : Pascale Metzger

Présentation du programme PACIVUR

PACIVUR (Programme Andin de recherche et de formation sur la Vulnérabilité et les Risques en milieu urbain) est un programme régional de l'IRD/ UMR PRODIG qui porte sur la vulnérabilité urbaine dans trois pays andins : Pérou, Bolivie, Equateur. Créé en 2006 par Robert D'Ercole, PACIVUR est piloté par Pascale Metzger depuis 2011. Loin des approches classiques de l'environnement et des risques qui font la part belle aux phénomènes physiques, ce programme défend l'apport des sciences sociales dans la problématique des risques et une approche prenant en compte tant la complexité du fonctionnement urbain que les questions sociales, d'organisation spatiale et de gouvernance pour mettre à jour ce qui fait la vulnérabilité des grandes villes face aux risques, en particulier d'origine naturelle. Les recherches de PACIVUR produisent des base de données géoréférencées et donnent lieu à des analyses utiles à la prévention des risques et la gestion des situations de crise, qui insistent sur les dimensions sociales et territoriales de la vulnérabilité urbaine. Les recherches à l'échelle des grandes villes sont enrichies par des analyses à l'échelle de quartiers (marges, lieux centraux) et sur certaines fonctions urbaines (déchets, santé, organisations sociales...). Les questions traitées abordent un large spectre du fonctionnement urbain : l'organisation territoriale et la gestion urbaine, les modalités de production des espaces à risque et leurs représentations, les politiques publiques, la gestion des situations de crise et la préparation aux catastrophes. Les recherches sont menées en coopération avec des organismes opérationnels (institutions publiques nationales, gouvernements municipaux, ONG, organismes internationaux) et universitaires. PACIVUR participe activement à la formation par des cours, l'encadrement d'étudiants et l'organisation d'ateliers jeunes chercheurs sur la vulnérabilité urbaine.

Photographies de couverture : Pascale Metzger - 2010, Jérémy Robert - 2013, Jérémy Robert - 2009
Photographie 4ème de couverture : Pauline Gluski - 2010

Atlas problématique d'une métropole vulnérable

Inégalités urbaines à Lima et Callao

Lima, capitale du Pérou, forme avec El Callao une immense agglomération de 10 millions d'habitants qui pose au quotidien d'immenses défis de gestion et de gouvernance urbaines. Confrontée à la perspective d'un séisme majeur, la nécessité de comprendre ce qui fait la vulnérabilité de cette métropole va bien au-delà de son exposition au risque sismique et de tsunami.

Comme la plupart des métropoles d'Amériques latine les inégalités sociales et spatiales sont inscrites dans le paysage urbain de Lima qui présente des contrastes impressionnants entre barrios populaires autoconstruits et les lotissements de classes aisées, secteurs historiques délabrés et quartier d'affaires resplendissant, Mall luxueux et commerce informel. Les inégalités sociales et territoriales se sont construites historiquement, socialement et politiquement par les modalités même de production des quartiers, la distribution spatiale des services et équipements urbains, et les conditions d'accessibilité qui tout à la fois expriment et produisent des inégalités d'accès à la ville et une vulnérabilité «ordinaire» du territoire et de sa population. Elle est amplifiée par la complexité politico-institutionnelle de cette immense agglomération composée de 49 districts, dont les capacités techniques et budgétaires sont très inégales.

Ce territoire urbain fragmenté politiquement et socialement, est traversé de conflits, d'avancées démocratiques et de libéralisation économique, la gouvernance de la ville se jouant entre domination, participation et résistance autour de projets publics ou privés. Les paysages urbains et la structuration de l'espace se fabriquent entre faiblesse des pouvoirs publics, montée en puissance de la population comme acteur du politique et du territoire, et dynamiques économiques et spatiales de l'informalité et du secteur privé.

Cet atlas propose une lecture de Lima et Callao en trois chapitres, et tente la démonstration que la connaissance de la ville, de sa production et de son fonctionnement est une exigence pour comprendre sa vulnérabilité, faisant ainsi le lien entre études de risques et études urbaines.

Le programme PACIVUR a été mené à Lima-Callao avec la participation de :

ISBN : 978-2-901560-84-5