



HAL
open science

Moteurs et dynamismes de la périurbanisation en Amérique latine

Anne Collin Delavaud

► **To cite this version:**

Anne Collin Delavaud. Moteurs et dynamismes de la périurbanisation en Amérique latine. Cahiers du CREPIF (Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France), 1993, La périurbanisation en Amérique latine p 103 à 120. hal-01275914

HAL Id: hal-01275914

<https://hal.science/hal-01275914>

Submitted on 18 Feb 2016

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.

1993

la périurbanisation dans le monde
CREPIF p 103 à 120 Paris
centre de Recherche Paris et Île de France

MOTEURS ET DYNAMISMES DE LA PÉRIURBANISATION EN AMÉRIQUE LATINE

PAR ANNE COLLIN DELAVAUD

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE PARIS III
ENSEIGNANT-CHERCHEUR AU CREDAL (URA 111-CNRS)

Aujourd'hui, la majorité des citoyens d'Amérique latine sont des périurbains résidant dans des conditions aussi variées que possibles, regroupant des espaces spontanés ou planifiés, pauvres ou très riches, articulés ou non au reste de la ville-centre. Pour bien comprendre les périphéries des grandes villes, les références à l'approche générale du fait urbain latino-américain avec toutes ses composantes, son histoire, sa pression démographique, ses institutions municipales et son niveau de développement sont indispensables. Cependant, l'analyse des facteurs de la dynamique périphérique, celle des formes de la périurbanisation et des transformations territoriales révèlent de nombreux points communs avec la périurbanisation des autres villes du monde et la distinction des traits caractéristiques du fait périurbain latino-américain n'est pas si aisée. Le processus y est essentiellement marqué par une hétérogénéité et une mobilité poussées à l'extrême dans un enjeu territorial très fort.

Un périurbain mal défini

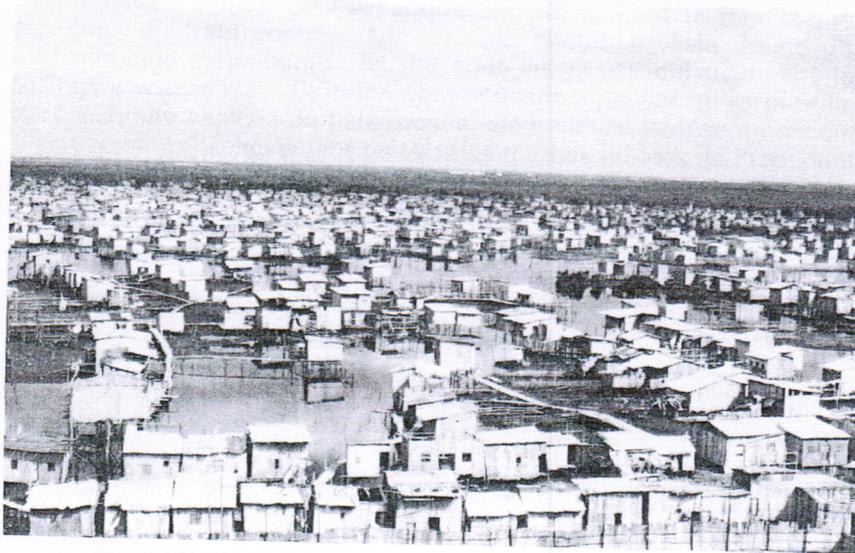
Le terme « afueras » souvent évoqué pour désigner ce qui est en dehors de la ville est bien révélateur de ce manque conceptuel pour désigner ce qui est autour de la ville. Pour faciliter l'approche, il est utile de se limiter à ce qui correspond à l'extrême périphérie, c'est-à-dire cette zone mi-rurale, mi-urbaine qui correspond au périurbain occidental des deuxièmes, voire même des troisièmes couronnes des grandes villes et qui n'intègre pas pour autant les transformations des villes petites et moyennes marquées par le dynamisme de la ville-centre.

La prise en compte est encore difficile car bien des connaissances manquent tant aux décideurs et aux urbanistes qu'aux chercheurs. Des questions s'imposent dès à présent en fonction de la diversité des pays, des niveaux de développement qui introduisent de ce fait autant de situations locales. Une typologie des périphéries permettra de repérer dans un premier temps les caractéristiques particulières aux villes d'Amérique latine entre elles et dans un deuxième temps par rapport aux autres continents. Les pourtours de Bogota ne sont pas comparables à ceux de Montevideo. Brasilia au bout de 30 ans d'existence n'a pas une situation semblable à celle des villes d'origine coloniale comme Lima ou

Photo n° 1 : El Callao (banlieue et port de Lima) :
Cabanes en nattes de roseaux (esteras). Invasion autorisée après coup.
Les drapeaux veulent indiquer
que tous les Péruviens ont droit au logement (photo : A. Collin Delavaud).



Photo n° 2 : Guayaquil (première ville et port de l'Équateur) :
Dans la mangrove du delta du Guyas,
un périurbain sur pilotis (photo : A. Collin Delavaud).



lucratives, d'autant plus que les exigences d'aménagement ne sont pas toujours accomplies comme il sera vu plus loin. « A Lima, en 1972, écrit J.-Cl. Driant, 65 familles contrôlaient, dans la périphérie, une zone équivalente à presque trois fois l'espace urbanisé de cette époque (12) ».

En fait, en Amérique latine, le placement de type familial ou de la part de petites sociétés est toujours à court terme. De ce fait, le terrain périurbain est considéré comme un placement sûr et comme une source de rente dans ces pays à forte inflation. Le système d'achat par quota mensuel sur 20 ans de quelques m² dans un lotissement périurbain est une chose courante tant pour les classes moyennes que pour ceux qui ont de faibles revenus.

C'est une institution de vie même, observée en particulier à Brasilia, où la revente d'un terrain et d'une maison dans l'un des premiers satellites de la Capitale permet de racheter un terrain dans un satellite plus éloigné et d'y vivre quelques années jusqu'à ce que de nouveau il soit revendu pour aller plus loin et recommencer.

L'occupation, soit par l'achat d'un lot non urbanisable à un promoteur (barrio pirata de Colombie), soit par l'invasion d'un terrain est toujours plus facile en périphérie lointaine où les enjeux économiques et politiques sont moins forts. Ce ne sont pas toujours les sans logements et les plus pauvres qui envahissent ou achètent des terrains illégaux. Ce sont bien souvent des spéculateurs de tout genre qui envahissent avec l'idée de revendre quelques mois, quelques années plus tard. Dans une invasion, la moitié des envahisseurs peut être considérée comme constituée de demandeurs de logements. Les autres sont d'anciens occupants qui ont consolidé leur habitat mais qui cherchent à installer les membres de leur famille ou à tirer partie de la revente.

Le périurbain est toujours en mouvement

Une invasion se réalise en plusieurs étapes : la première correspond à l'organisation de l'occupation, la seconde à l'occupation (habitat précaire) avec le risque d'expulsion par la force, sauf dans le cas d'invasion ordonnée par l'Etat lui-même. La troisième correspond à une étape de stabilisation qui est caractérisée par la construction en dur des maisons. La quatrième est la consolidation, la cinquième, la « reproduction » soit par densification ou ouverture d'une nouvelle barriada pour répondre à la demande de nouvelles générations. Chaque étape connaît donc une durée et une dynamique différentes qui dépendent de la dynamique démographique, sociale, politique et spatiale. C'est ce qui explique des paysages urbains qui ne sont jamais achevés.

(12) J.-Cl. Driant, las barriadas de Lima, historia e interpretación. IFEA-DESCO 1991.

Les sans revenus et ceux qui ont des revenus faibles sont forcément encouragés à chercher toujours plus loin une solution à leur problème. Tout en sachant très bien que plus le sol est bon marché au départ, plus il est coûteux à l'arrivée. L'acquéreur paye le prix fort, non seulement, en inconfort, mais aussi en coût réel. Le démuné n'a pas d'autres solutions car il cherche surtout à étaler les dépenses dans le temps. Il faut cependant retenir que si l'invasion est prépondérante dans certaines villes comme processus d'urbanisation, c'est le cas à Lima, elle est souvent secondaire dans le plus grand nombre. Elle dépend de beaucoup de facteurs sociaux et culturels. Sinon, comment expliquer que la ville de Quito relativement bien gérée n'a eu jusqu'en 1987 que 2 invasions seulement alors que dans le même pays, Guayaquil, connue pour son Far-west municipal, compte près de la moitié de son territoire urbain envahi.

L'amélioration et la pérennité passent par la sécurité de la propriété. Lorsque les invasions sont légalisées, l'amélioration de l'habitat est immédiate. Toutes les politiques urbaines montrent bien l'intérêt depuis 15 ans d'accorder à tous les contrevenants une amnistie. Cette régularisation par les autorités facilite le passage de l'illégal au légal pour des milliers de personnes. C'est tout un jeu savant entre cet illégal et ce légal, le formel et l'informel plus ou moins encouragé par les autorités et par les reconnaissances d'invasion. Dans le cas de Lima, plusieurs *barriadas* ont été ouvertes par l'Etat et cela pour soulager la pression en lançant ainsi dans le désert toute une population prête à attendre quelques années un titre de propriété. A Guayaquil, l'Etat a même vendu des marécages à un prix dérisoire.

Cette démarche à priori de légalisation est liée aussi aux processus administratifs et est déroutante pour un particulier. Ne faut-il pas plus de 250 formalités pour obtenir un permis de construire à Lima et deux ans et demi pour faire toutes ces formalités (13). Même avec de bonnes intentions, la tâche du candidat à la construction n'est pas facilitée par son administration.

Les terres *ejidales* des coopératives issues de la Réforme agraire au Mexique ont fait l'objet d'achat irrégulier de la part de certains *colonos* qui achètent ensuite leur légalisation auprès de l'Etat.

Un sous-équipement grave des zones périurbaines

Le manque d'articulation de ces espaces périurbains associé à la faiblesse des sous-centres de la première périphérie entraîne une centralité monopolisée par la ville principale. Le sous-équipement très fort qui caractérise les campagnes apparaît encore plus criant lorsqu'il

(13) H. de Soto, *El otro sendero*, ILD Lima 1986.

concerne un nombre plus important de populations dans un système de vie plus urbaine que rurale.

Le recours à la ville-centre est donc un handicap d'autant plus grand que la distance ne cesse d'augmenter, imposant des temps et des coûts de transports importants. L'apparition de sous-centres reste d'autant plus longue que le niveau social est plus pauvre. Par contre, les périurbains aisés accèdent à un niveau acceptable un peu plus vite. C'est donc une question de seuil de population et de revenus qui génère les services et les équipements, soit dans les centres villageois devenus villes, soit dans des zones pionnières. Pour les 300 000 habitants de la périphérie de Quito, on ne compte seulement que trois succursales bancaires à Sangolqui, et une autre à Tumbaco et aucun hôpital ou clinique pour cette même population. Le recours à la ville-centre est donc obligatoire (14). A Lima, les accumulations de *barriadas* tout au long de la Panaméricaine sur plus de 30 km depuis le centre-ville sont totalement dépourvues d'agences bancaires depuis près de 20 ans. Un immense hôpital construit sur la panaméricaine sud doit desservir une zone de plus de 2 millions d'habitants.

La deuxième et la troisième couronnes de Buenos Aires comptent aussi sur les équipements de la Capitale Fédérale. Ainsi naît-il plus d'enfants dans les maternités de Buenos Aires que dans le Grand Buenos Aires où la population est deux fois plus nombreuse et plus jeune.

Les interventions souvent contradictoires de l'Etat sur la zone périurbaine

La législation en faveur de l'urbanisme varie d'un extrême à l'autre : c'est soit une législation obsolète interprétée à sa façon et qui arrange tout le monde comme la Loi des Centros Urbanos en Uruguay de 1946, soit des règles d'urbanisme récentes, plus adaptées, mais si rigoureuses et si complexes qu'elles restent de ce fait inappliquées.

L'Etat intervient parfois dans un élan populiste en faveur des individus contre l'intérêt général. Ainsi, les terres marécageuses du delta du Guayas ont été vendues à un prix dérisoire, facilitant l'accès à la ville de Guayaquil à des milliers de personnes qui y ont construit un habitat palafite. Ainsi, la municipalité double non seulement sa population et sa superficie en 20 ans mais doit en plus corriger les défauts du site avec un remblaiement coûteux. Pendant ce temps, les propriétaires des collines à broussaille sèche attendaient leur tour pour vendre aux classes moyennes à moins que des invasions ne perturbent leur projet spéculatif. Qu'à cela ne tienne, une « périmétrale », route à quatre voies construite en partie sur pilotis au-dessus des marécages ouvre l'accès à de nouvelles zones humides envahies, avant même la construction de cette route. Ainsi, cette route contestée parce qu'elle anticipe un

(14) Enquêtes B. de Noni et M.N. Braun 1991.

trafic qui n'existe pas encore, agrandit démesurément la ville en frayant le chemin à un périurbain dans les marécages du delta du Guayas.

A Lima, Ciudad de Dios est née le 24 décembre 1954 du laissez faire de l'Etat sur ses propres terres : c'était un morceau de désert et maintenant elle compte 4 841 habitants un an après. En 1958, il propose l'achat des lots aux fondateurs. La Libertad au Nord est née de la relocalisation autoritaire d'un groupe de familles qui avaient envahi un terrain appartenant à une entreprise textile. Ces deux *barriadas* encouragées par l'Etat ont été le point de départ des vastes invasions du cône nord et du cône sud de Lima traversés l'un et l'autre par la route Panaméricaine. Quelle que soit la ville, ces politiques de régularisation foncière par le même Etat qui a laissé faire, sont forcément des encouragements à poursuivre les invasions.

L'histoire moins connue de Brasilia est celle des invasions nombreuses qui se succèdent depuis sa création. « Un cas, bien couvert par la presse, écrit **C. Aubertin**, concerne les envahisseurs de la 110 Nord. En mars 1987, près de 500 familles prirent possession de lots dans la SQN 110 (supercuadra non bâtie de l'aile nord) et y montent leurs barques. Le gouvernement se mit en devoir de convaincre les habitants de l'invasion de déménager pour *Brasilinha* ou *Santo Antonio do Descoberto*, également à environ 50 km du Plan Pilote sur des lots offerts par la préfecture locale et par un mécène » (15). Pour se débarrasser de ces « envahisseurs », l'Etat les envoie donc créer un périurbain vraiment lointain.

Egalement, l'Etat en offrant des lotissements de logements sociaux participe curieusement à la croissance anarchique et démesurée des périphéries. Certes, le terrain est bon marché à 5 km de toutes zones urbaines et périurbaines. Ainsi ont surgi dans des zones vides des ensembles prêts à vivre restés sans habitants pendant des années parce que trop éloignés et sans jonction comme, par exemple à La Paz sur El Alto ou encore à Lima. Ces pratiques de promoteurs privés qui valorisent les zones intermédiaires qui ne manqueront pas de se remplir sont également le fait de l'Etat assisté parfois par des organismes de coopération internationale.

Ces lotissements jetés en pleine campagne ou en plein désert traduisent aussi dans certaines villes une autre volonté d'expulsion des pauvres. Parfois, grâce à ces derniers on provoque une spéculation foncière des espaces intermédiaires que des moins pauvres achèteront.

Sur le plan des équipements, l'Etat favorise l'extension sur des kms en construisant des routes et des autoroutes améliorant les sorties et

(15) Catherine Aubertin, Marilia Peluso, Du symbole au lot semi-urbanisé. les politiques de l'habitat dans le District fédéral (Brasilia). Cahiers des Sciences humaines Vol. 26 n°4 1990 ORSTOM.

entrées de ville. Les périphéries s'allongent facilement sur ces axes clés du pays. Ainsi trouvera-t-on un habitat spontané tout au long de la panaméricaine en plein désert à 40 km du centre. La construction d'un aéroport international annoncé 20 à 30 ans à l'avance favorise le dessin de lotissements en pleine zone agricole et pratiquement sur les futures pistes. Or, ces lotissements sont enregistrés officiellement dans les services d'urbanisme. La mise en service de l'aéroport international de Medellin à 60 km de la métropole près de Rionegro transforme toute cette région agricole en une véritable zone périurbaine.

La contradiction se manifeste encore dans les politiques de protection de l'environnement comme, en particulier, « la ceinture verte » avec ses efforts de reboisements et de législation précise. Or, c'est le même Etat qui laisse faire le mitage de la forêt avec des lotissements clandestins ou légaux et construit même une route de liaison dans cette même forêt.

Il y a aussi l'absence de pouvoirs locaux dans les municipalités des zones périurbainés. Le maire de la ville principale reste bien souvent l'autorité principale et ne concède bien souvent que des miettes. La réunion de tous les « maires » des communes périphériques reste encore moins puissante que celle du maire de la ville-centre. De plus, comment imaginer une entente entre les autorités locales selon la dominante pauvre ou riche de la population. Le clientélisme des uns et des autres auprès de l'autorité centrale (provinciale ou municipale) reste prépondérant.

L'aménagement est partout d'autant plus difficile que le mitage est dense et ne permet qu'à grands frais d'apporter des équipements. Les moyens manquent totalement pour mener à bien les intentions. Il faut citer les deux expériences de Ciudad Bolivar à Bogota et de Turubamba à Quito. Il s'agit d'articuler des espaces très hétérogènes au sud des deux villes où se sont développés depuis plus de dix ans, aussi bien des lotissements publics et privés, que des quartiers pirates, des invasions et des zones industrielles. Dans le premier cas, un centre commercial prévu pour le quartier le plus aisé doit desservir tout l'ensemble fort éloigné des quartiers centraux. Dans le deuxième cas, la panaméricaine sert de lien avec le reste de la ville en attendant une centralité nouvelle voulue sur le plan, mais sans aucune édification des éléments polarisateurs.

* * *

Les villes latino-américaines offrent à notre regard un compromis des caractéristiques de ville américaine, européenne et en même temps latino-américaine. C'est peut-être aussi semblable pour les périphéries aussi avec une note latino-américaine plus importante pour ces quartiers pauvres alors que les résidences aisées seront plus américaines.

En raison de la précocité du fait urbain et de sa croissance, il se trouve que la plupart de ces grandes villes d'Amérique du Sud ont des problèmes aussi bien de pays développés, que de pays sous développés. Elles présentent des problèmes démographiques liés aussi bien les uns aux autres : la jeunesse des populations du périurbain et le vieillissement de celles du centre et de la zone péricentrale. Elles comptent aussi avec des problèmes d'aménagement du territoire urbain neuf et pionnier sur des terrains non urbains avec en même temps des questions d'aménagement de tissus urbains à revitaliser, réhabiliter et soigner. Certaines zones pionnières du périurbain se présentent, 20 ans après, avec des densifications dangereuses conduisant à une certaine dégradation, alors même que les équipements de base ne sont pas achevés.

Dans toute l'Amérique latine, un fait est certain, le périurbain a toutes les chances de devenir urbain dans des temps records.

Photo n° 3 : Caracas (Venezuela) :
Ranchos à l'assaut de la Cordillère (photo A. Collin Delavaud)

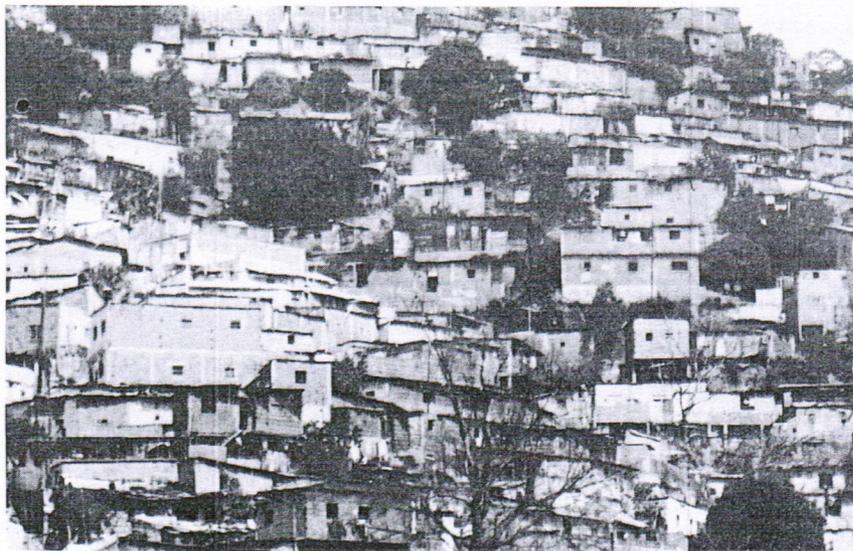


Photo n° 4 : Machala (Équateur - aux environs de Quito)
Cabanes en papier-carton, 1^{re} étape d'une invasion
(photo : A. Collin Delavaud).



Photo n° 5 : Rio de Janeiro (Barra de Tijuca)
Surgies des marécages côtiers, loin de la ville, des tours confortables
(photo : A. Collin Delavaud).

