

Médias: retour sur "novembre 2005"
Les espaces libres des grands ensembles
Regards: la sape à Brazza
L'invité: Pierre Veltz
Le bidonville et le mal-développement urbain
Histoire: le logement revisité

REVUE

URBANISME



Dossier:

Espaces ordinaires

www.urbanisme.fr

novembre
décembre
2006 n° 351
18€

➔ Le bidonville ou le mal-développement urbain

| par Jean-Claude Bolay

Mille fois imagé, mille fois oublié, le bidonville est intrinsèquement lié au devenir de la ville. Au mieux, il est nié par les autorités publiques, au pis, il est éradiqué, marginalisant plus encore les populations qui l'ont édifié et qui y vivent, faisant fi de leur potentiel dans la résolution même des problèmes qu'on leur attribue. Par "bidonville", figure emblématique de la ville du Sud, nous entendons l'ensemble des quartiers d'habitat précaire concentrant en leur sein les effets de leur marginalité spatiale et socio-économique : irrégularité de l'assise foncière et immobilière, matériaux de construction de faible qualité ou de récupération, absence ou manque de connexion aux infrastructures, réseaux techniques et services à la collectivité. À l'ère de la globalisation, Jean-Claude Bolay, Cooperation@epfl.ch + LaSUR / EPFL*, veut miser sur les ressources humaines que les bidonvilles peuvent offrir à la ville "chaotique". Mais, pour cela, il nous faut faire le pari qu'un développement urbain durable est possible, même dans les conditions les plus problématiques des villes du tiers-monde.

mêmes en augmentation constante depuis des décennies.

Les politiques locales, nationales et internationales ont progressivement évolué au cours des années. Si une première approche répressive a longtemps visé l'élimination des bidonvilles et l'enrégimentement urbain des migrants et autres populations marginales dans d'idéales cohortes ouvrières et productives, la tendance est depuis près de trente ans à l'assimilation des masses urbaines pour lesquelles un État facilitateur offre services et conseils, transformant les pauvres, auparavant sujets de l'aide sociale, en petits entrepreneurs "indépendants" chargés d'assurer par eux-mêmes leur destin et, indirectement, celui de l'aménagement présent et futur de leurs lieux de vie.

Presque partout dans le Sud, on assiste à l'échec des politiques de régulation urbaine et à l'incapacité à dépasser les modes conventionnels de la planification et de la gestion. Et cela se comprend : la ville en développement est une aventure sociale menée dans l'incertitude et la hâte, un espace sur lequel se plaquent des modèles hérités de cultures lointaines et d'époques révolues, répondant à des impératifs de pouvoir politique et de contrôle technocratique qui ont pour objectif une organisation spatiale et technique correspondant à des exigences sociales réelles.

L'ampleur et la complexité des problèmes urbains nous obligent à réviser notre jugement sur la planification urbaine et ses effets. Au lieu de partir de quelques faits problématiques choisis en raison de leur possible résolution particulière, en appliquant des mesures rarement suivies d'effets escomptés, il nous faut aborder le bidonville comme la manifestation la plus criante d'un mal-développement urbain /1.

Bidonvilles et urbanisation : précarité matérielle et humaine

Au-delà de sa fragilité constructive, le bidonville est aussi un réservoir de créativité culturelle, d'imagination sociale, d'inventivité économique et urbanistique qui, depuis son combat contre la marginalité, se transforme en ce qu'il devrait être aussi aux yeux des décideurs : un environnement à réhabili-

La croissance urbaine, spatiale et démographique se caractérise, dans les pays en développement, par une dégradation des conditions de vie physiques, économiques et sociales d'une part toujours plus importante des populations urbaines, elles-



* Unité Cooperation@epfl (vice-présidence des relations internationales) + laboratoire de sociologie urbaine, École polytechnique fédérale de Lausanne. Cette réflexion a été menée dans le cadre du programme de recherche Nord-Sud "NCCR Nord-Sud partenariats de recherche pour la mitigation des syndromes du changement global".

➤ Le bidonville ou le mal-développement urbain

ter, un milieu de vie à valoriser, un défi à relever pour ces citoyens.

Au plan urbanistique, le bidonville, par la précarité de son assise, voit deux dimensions de la planification urbaine détournées : l'organisation matérielle et technique de l'espace en voie d'urbanisation et la régularisation foncière.

En ce qui concerne l'organisation du territoire, les principes classiques de l'aménagement physique voudraient que l'affectation des sols, l'installation des infrastructures et la détermination des services et réseaux techniques indispensables à la vie collective répondent à une vision globale fixée par une autorité compétente, puis traduite sous forme physique avant que chaque acteur impliqué ne puisse jouir de droits d'occupation et d'édification dans le respect des règles édictées.

Dans la plupart des quartiers populaires des villes du Sud, cette logique est battue en brèche par des pratiques sociales d'habitants pauvres essayant de résoudre dans l'urgence des problèmes d'intégration urbaine par leurs propres moyens, généralement à l'échelle de la parcelle, de la maison, puis du quartier, sans prise en compte des autres niveaux d'intervention urbaine (agglomération, territoire administratif, zone urbanisée, métropole, région rurale-urbaine, etc.). À suivre Hélène Rivière d'Arc, "les deux tiers environ des zones urbanisées en Amérique latine l'ont été en dehors de toute planification publique préalable et en dehors des normes établies par les codes d'urbanisme" /2. La tendance est valable également pour l'Afrique et pour nombre de pays asiatiques.

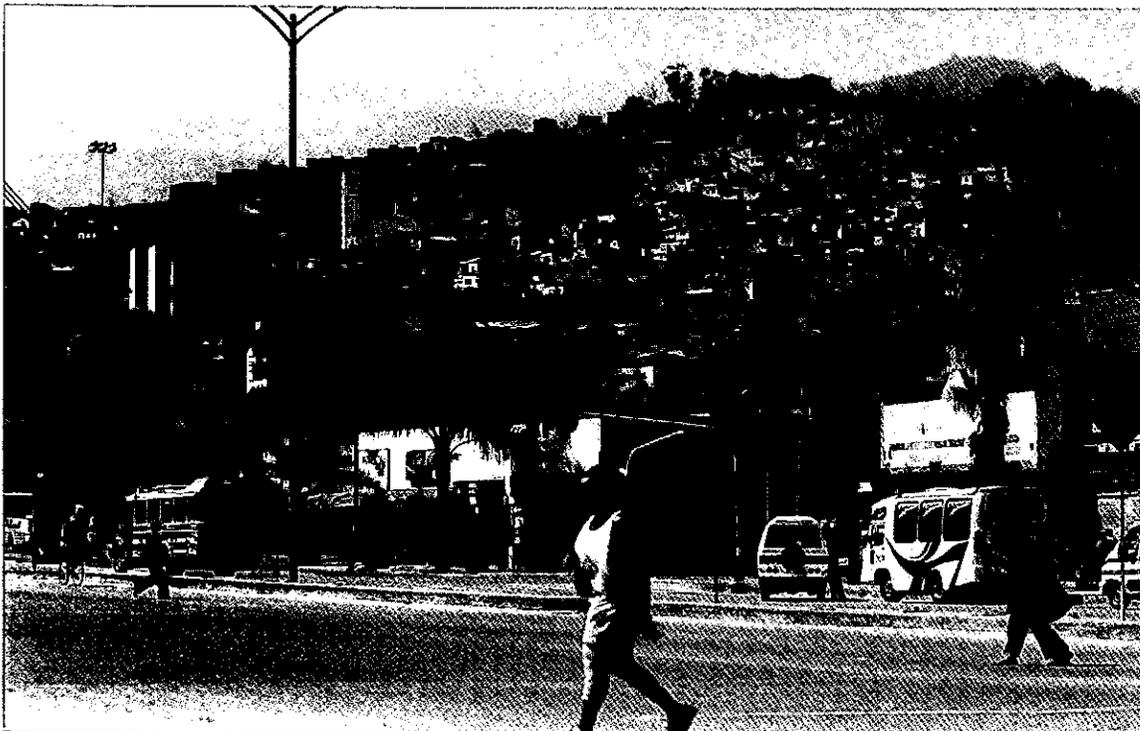
Cela se traduit, dans la plupart des cas, par l'établissement d'une construction familiale sur un terrain occupé sans autorisation ou avec un agrément informel, sans connexion domiciliaire autorisée aux réseaux techniques usuels, et se répercute le plus souvent par une inadéquation entre des nécessités de base, l'offre existante sur le marché et les formes alternatives de les pallier (services privatisés et/ou informels, connexions sauvages aux réseaux publics, substitution de services, réappropriation des espaces publics).

Les conséquences immédiates sont, pour les usagers, un bâti de faible qualité, un quartier insuffisamment desservi en infrastructures, équipements et services à la collectivité, une contamination multiforme de l'environnement naturel, soit une précarisation constante de l'intégration à la vie urbaine ; et, pour les responsables de la planification urbaine, une incapacité à appliquer des modèles classiques d'organisation de l'espace débouchant le plus souvent sur une politique clientéliste de distribution des ressources et sur la nécessité à terme de réinventer un aménagement territorial à partir de l'existant.

En matière de gestion urbaine, on observe d'évidentes contradictions entre deux logiques de conception et d'intervention : l'une, bureaucratique, centrée sur le long terme et sur la planification d'un ensemble pensé de façon cohérente au plan spatial et technique, mais souvent par trop inadaptée aux contraintes du réel et peu ou mal appliquée sur le terrain ; l'autre, sociale, focalisée sur l'immédiété de l'action par les usagers pour répondre à des

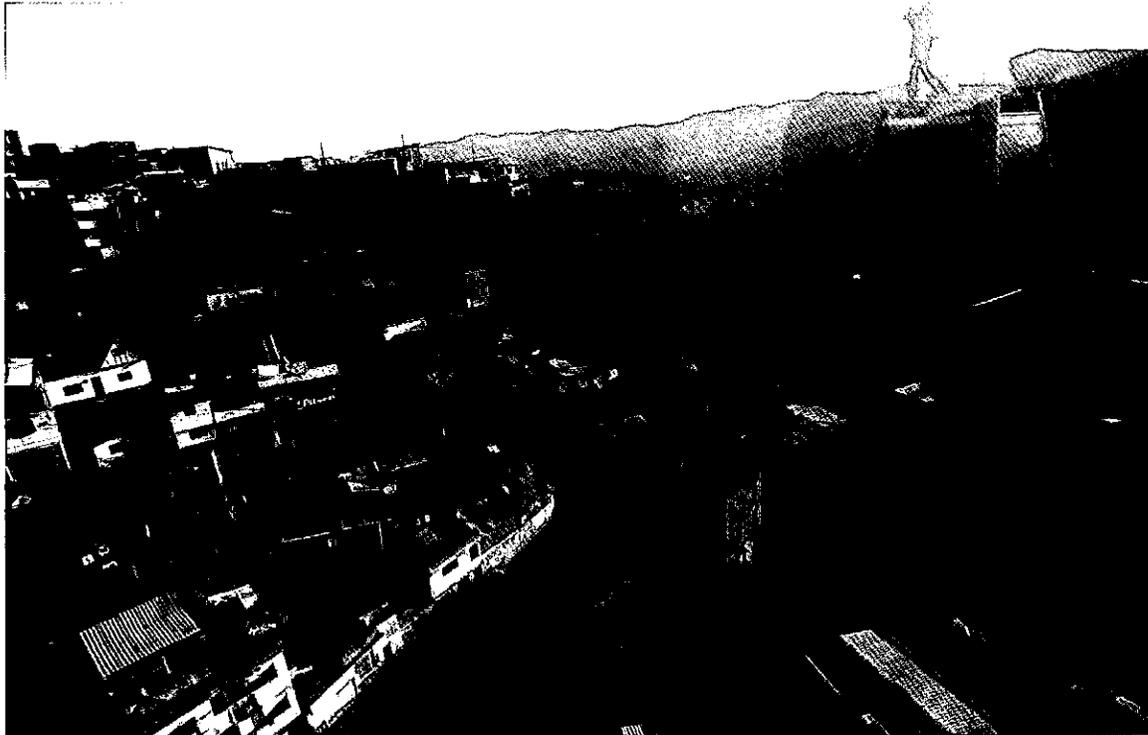
2/

H. Rivière d'Arc, "Territoires urbains et société dans la globalisation", in *Strates* n° 9, 1996-1997.
<http://strates.revues.org/document616.html>



Vue depuis le centre de Medellín.

Martin Barzila



Le "Métacable", un téléphérique qui dessert un quartier défavorisé de Medellín, est accessible depuis une station de métro du centre-ville.

nécessités familiales et communautaires spécifiques. De cette tension découlent deux attitudes possibles :

- la négation par le planificateur urbain des pratiques sociales et la mise en place d'une politique répressive de destruction des infrastructures et des constructions réalisées hors des normes et des règles officielles en vigueur ;
- la prise en compte des dynamiques sociales et l'édification de politiques alternatives pour réaménager et réhabiliter les bidonvilles à partir des actions menées par les communautés résidentes.

Les quartiers d'habitat précaire à l'aune de la croissance urbaine

La question des bidonvilles n'est pas en marge de la problématique urbaine, elle en est la centralité symptomatique. Et ce d'autant plus que l'essentiel de la croissance urbaine prend désormais place dans des pays en développement, là où le transfert de population de la campagne vers les villes s'opère à un rythme très rapide. Face à cette révolution démographique et territoriale, les responsables urbains restent très souvent impuissants, par manque de volonté politique parfois, par manque de moyens financiers souvent, par manque d'imagination presque toujours.

Ce sont maintenant des centaines de millions d'individus sur la planète qui se trouvent confrontés à cette situation. En 1950, seule 30 % de la population mondiale vivait en milieu urbain ; la proportion était de 47 % en 2000 et devrait atteindre 60 % en 2030. Cette tendance s'accompagne d'une explosion des

métropoles, grandes agglomérations de plus de 1 million d'habitants. Au plan mondial, on en comptait 83 en 1950 et 411 en 2000. Plus inquiétante que cette perspective strictement démographique, la recomposition du monde urbain passe aussi par une extension des quartiers d'habitat précaire. D'ici à 2030, le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles devrait atteindre 2 milliards si aucune action tangible n'est entreprise avec succès pour résoudre cette situation problématique.

Ces quelques mots traduisent l'étendue des problèmes : "Actuellement, près de 924 millions de personnes, représentant 32 % de la population urbaine mondiale, vivent dans des bidonvilles. Cette proportion passe à 43 % dans les pays en développement, à 78 % dans les pays les plus pauvres de la planète, et elle est de 6 % dans les pays industrialisés" /3.

Du territoire urbain aux inégalités sociales, le bidonville comme révélateur

La ville est un espace physique que personne ne peut ignorer, mais c'est aussi un espace social /4, fait de l'engagement d'une multitude d'individus, de familles et de groupes sociaux, un espace politique et économique de luttes entre groupes d'intérêt, "décideurs" et pouvoirs en place, et enfin un espace symbolique dès lors que ces quartiers d'habitat précaire peuvent, selon où l'on place le regard, représenter l'échec de politiques publiques ségrégatives ou inadaptées, ou, au contraire, une conquête sociale des plus démunis dans leur intégration au monde urbain.

Martin Bencharif

<http://www.citymayors.com/port/slums.html>

ir M. Pinçon et Pinçon-Charlot ("La Ville : sociologues", in *La Ville Urbain. L'état des lieux*, Th. Paquot, Lussault, S. Body-Gendrot ;), La Découverte, 2000), elle doit être analysée dans la synchronie et dans la diachronie, prise en compte des structures et des modes d'organisation du fonctionnement à un moment donné, prise en compte également des pratiques sociales évoluant dans le temps.

Dans cette perspective, les bidonvilles sont partie intégrante du phénomène urbain, élément clé des transformations qui y prennent place, fortement significatifs des contrastes et de la diversité propres aux villes du tiers-monde, mais offrant également à l'analyse la pertinence requise pour comprendre que, au-delà des spécificités locales et régionales, c'est un système urbain fait de concentration humaine et de divisions spatiales qui produit inmanquablement la pauvreté et sa traduction résidentielle et urbanistique.

La "question urbaine" que pose la prolifération des bidonvilles interroge l'ensemble des acteurs urbains dès lors qu'elle doit prendre en compte des espaces aménagés et habités de caractères différents : très intimes et privatifs comme peut l'être le logement, conviviaux et socialisés comme sera le quartier, plus fonctionnels et complexes comme une agglomération. Et c'est bien dans la recherche de cohérence entre conception et action à ces différentes échelles de la vie urbaine que se situe le défi dans les pays en développement.

Sans vouloir simplifier à l'excès des problèmes que l'on sait complexes, il est néanmoins possible d'affirmer que l'aménagement urbain et l'organisation des populations résidentes passent par une intervention à trois niveaux :

- Le premier est celui des quartiers, en interaction avec les autorités locales, les organisations communautaires de base, les familles et les individus. Cela de manière à saisir la nature des problèmes auxquels les résidents sont confrontés (travail rémunéré, scolarisation des enfants, logement salubre, santé), à en examiner les conséquences, à y apporter des réponses et à en évaluer le coût.
- Le deuxième est, bien évidemment, celui de l'agglomération. Planificateurs urbains et décideurs poli-

tiques veilleront à tenir compte des dynamiques communautaires et à l'évolution qui en émerge dans chaque quartier afin de leur octroyer la place qui leur revient dans la planification urbaine définie et implantée pour l'ensemble du territoire urbanisé.

• Le troisième niveau d'analyse se réfère à la région dans laquelle chaque ville est insérée, sachant que toute transformation urbaine aura un impact sur son environnement immédiat, voire plus éloigné, et qu'il est extrêmement utile de mieux connaître le type d'interactions développées entre agglomération urbaine, région, nation, globalité mondiale pour déterminer les choix politiques et urbanistiques à privilégier au profit d'une ville, soutien régional et plate-forme nationale et internationale d'échanges. Cette démarche fait apparaître les incohérences et les contradictions entre les dynamiques sociales générées par les "faiseurs de ville" /5 et les décisions prises par les autorités à l'échelle urbaine. Mises à plat, ces contradictions dans les orientations et dans les priorités politiques et financières devraient servir à redéfinir une planification urbaine plus souple et mieux adaptée au contexte socio-spatial préexistant, et surtout plus à l'écoute des besoins et des revendications des citoyens.

L'urbain, quels qu'en soient les caractéristiques démographiques et territoriales, l'historique et les spécificités sociopolitiques, ne peut être compris que dans une perspective historique, visant à révéler les dimensions qui marquent son présent et son futur.

Bidonvilles et développement urbain durable au temps de la globalisation

La ville et ses mutations actuelles – agglomérations urbaines, métropolisation, métapolisation – ont été et restent au centre des processus de reconfiguration des sociétés humaines, de leur devenir et de

5/

Dénomination utilisée par Y. Pedrazzini et moi-même pour parler des habitants auto-producteurs, cf. Y. Pedrazzini, J.-C. Bolay, M. Bassand éditeurs, *Habitat créatif, éloge des faiseurs de ville : habitants et architectes d'Amérique latine et d'Europe*, Fondation Charles-Léopold-Mayer pour le progrès de l'homme (FPH), 1996.



Construction d'un immeuble destiné à reloger une partie des familles vivant dans ce bidonville de Mumbai.

leur ancrage territorial. Les fonctions que les centres urbains ont exercées au cours de l'histoire changent, mais leur centralité demeure.

Les conditions d'un développement durable des villes ne peuvent dépendre uniquement de contingences internes. Les villes et leurs populations sont dramatiquement dépendantes d'intrants, en énergie, en ressources naturelles, en produits alimentaires, en force de travail. Les activités économiques et sociales de leurs résidents provoquent à leur tour un impact au-delà des frontières spatiales et démographiques délimitant chaque collectivité urbaine. Ce n'est qu'en analysant les itérations entre la ville, son extension par périurbanisation et rurbanisation, les interfaces urbaines-rurales, aux plans régional, national et international, que nous pourrions imaginer un "développement urbain durable et cohérent" qui serait à la fois urbain, mais également régional et environnemental.

Au plan socio-spatial, une ligne de fracture se dessine à travers la primauté des centres urbains sur les régions rurales et au sein des réseaux urbains par une hiérarchisation favorisant les très grandes agglomérations aux dépens des villes secondaires et intermédiaires. Ce processus de métropolisation du monde est en cours, de façon évidente dans les pays les plus industrialisés. Il s'accélère dans les régions en développement. Les capacités limitées, financières et humaines, donnent un avantage incontestable aux métropoles et aux grandes agglomérations "connectées" aux réseaux nationaux et internationaux. Cela se répercute par des choix politiques et économiques dans l'investissement public et privé en aménagement, en équipements collectifs et infrastructures économiques.

Les centres urbains sont le moteur de la croissance économique. Cette association est évidente dans

les pays industrialisés, elle l'est également en Amérique latine et dans les pays asiatiques. Économies d'échelle, productivité accrue, main-d'œuvre qualifiée sont quelques-uns des facteurs qui expliquent ce jumelage urbanisation/économie que traduit aisément la participation des populations urbaines au PNB (55 % du PNB dans les pays à faibles revenus, 73 % dans les pays à revenus moyens et 85 % dans les pays à revenus élevés /6). La compétitivité des villes dans l'essor économique mondial s'accompagne d'une précarisation des conditions de vie pour une majorité de citoyens.

Dynamique de croissance démographique et processus d'urbanisation, globalisation des échanges économiques et expansion des nouvelles technologies, dérégulation des cadres réglementaires et précarisation sociale se conjuguent. Il est probable que l'urbain, dans les pays en développement, va poursuivre son extension à travers une double logique discriminante : la fragmentation territoriale, marquant de manière toujours plus restrictive l'espace équipé de l'espace "socialement occupé"; l'exclusion sociale, stigmatisée par l'"informalisation" croissante des rapports humains, particulièrement au plan économique, et la désécurisation individuelle et sociale.

"Cities without slums", comme le revendiquent les Nations unies à travers leur programme des établissements humains, paraît relever plus de la profession de foi que de l'analyse. Quatre champs d'investigation devraient nous permettre de dépasser la situation présente :

- L'"indifférence politique" face aux enjeux majeurs de l'urbanisation des pays en développement nous entraîne à explorer la voie institutionnelle et légale. Elle questionne directement l'absence de reconnaissance et de statut légal des bidonvilles, que ce



Opération de destruction d'un bidonville menée par la police au Zimbabwe.

3/
 Selon la Banque mondiale, citée dans C. Rakodi, "Livelihoods approach: conceptual issues and definitions", in *Urban livelihoods. A people-centred Approach to Reducing Poverty*, C. Rakodi et T. Lloyd-Jones (eds.), Earthscan Publications, Londres, 2002.

soit au niveau foncier et immobilier par manque de régularisation de l'existant, que ce soit par l'inaccessibilité à toute une série de services et d'équipements. Un renversement de logique s'impose impérativement, de manière à reconstruire au niveau urbain comme au niveau national une armature réglementaire ainsi que des institutions de mise en œuvre et de contrôle qui répondent aux besoins avérés des populations et de leurs exigences sectorielles.

- L'absence d'authentiques politiques publiques visant à affronter la question des bidonvilles de manière structurée et effective nous pousse à interroger les modes de gouvernance urbaine et les formes de participation sociale promues par les organisations internationales /7, de façon à renforcer la participation effective des acteurs impliqués dans l'aménagement et l'organisation du champ urbain, avec, en premier lieu, les habitants des quartiers populaires, producteurs de biens et de services, également usagers d'équipements et de services à la collectivité, et aussi, ne l'oublions pas, citoyens actifs, dotés de droits et prêts à les exercer.

- La troisième voie à explorer est d'ordre économique, visant à dépasser la prééminence néolibérale dans ses programmes d'ajustement structurel qui ont largement affaibli les autorités publiques d'un côté et les couches défavorisées de la population urbaine de l'autre, provoquant une informalisation croissante de l'économie des pays du tiers-monde et une grande "volatilité" des investissements financiers et matériels. Partant des nécessités de base qu'affronte la majorité des citoyens (emploi rémunérateur, stabilité des revenus, accès à la santé et à l'éducation), l'économie urbaine doit être repensée comme le moteur d'un développement acceptable aux plans social et environnemental, organisant le tissu urbain en y intégrant les mille et une activités populaires.

- La quatrième piste de réflexion et d'action proposée porte sur les systèmes de promotion de l'habitat, dans leurs buts et leurs organisations, et sur l'exclusion quasi généralisée de groupes sociaux qui ne répondent pas aux critères de solvabilité et aux garanties usuelles requises par les institutions bancaires, obligeant une large part des foyers citadins à faire appel à des usuriers ou autres prêteurs sur gages.

Dans de nombreux pays, des alternatives de réalisation et de financement du logement social au profit des plus démunis existent. Elles ont été expérimentées dans différentes villes du monde et tournent toutes autour de quelques innovations clés (microcrédit, garanties familiales et communautaires, habitat progressif... /8) qui toutes, à l'instar des changements institutionnels, visent à adapter le système financier aux besoins et profils des habitants plutôt que l'inverse.

Mises en synergie, ces quatre lignes de travail peuvent réellement aborder les questions centrales du mal-développement urbain en concordance avec les objectifs urbains de l'agenda du Millénaire pour le développement. Mais ces objectifs ne seront jamais atteints sans la participation de l'ensemble des acteurs urbains aux processus de transformation. Pour Imparato et Ruster /9, la participation implique que les habitants soient associés aux différentes étapes de l'organisation urbaine, de la formulation des programmes à leur mise en œuvre en passant par l'allocation des ressources et l'évaluation des résultats. Les projets présentent ainsi l'avantage d'intégrer la demande réelle des usagers, et cette appropriation responsabilise l'habitant dans la gestion urbaine et la maintenance des équipements.

Aborder la question de la dégradation de l'habitat en la déconnectant de son environnement socio-spatial, intervenir techniquement de façon ponctuelle dans les bidonvilles ne résoudra en rien les causes de l'extension des quartiers d'habitat précaire et n'aura que des conséquences superficielles, limitées dans le temps. Ce n'est que dans le cadre de politiques urbaines locales et nationales que les raisons d'existence du bidonville ont une chance d'être prises au sérieux.

Le scandaleux problème des bidonvilles est loin d'avoir été résolu, mais de très nombreux exemples dans le monde nous enseignent que des solutions sont envisageables dès lors qu'un cadre porté par une volonté politique existe. Elle doit viser, sans romantisme, à associer les parties prenantes, c'est-à-dire les autorités locales, les populations et des groupes d'intérêt (ONG, groupements politiques ou corporatistes...), au profit d'une amélioration durable des conditions d'existence du plus grand nombre des citoyens des pays en développement. Sortir de ce "cercle vicieux" de la paupérisation urbaine et de la dégradation environnementale nous impose de réfléchir sur la précarité urbaine, sociale et territoriale à partir du bidonville dans ce qu'il est véritablement : une zone d'habitat urbain certainement dégradée, mais avant tout mal connue, déconsidérée par les décideurs urbains, dans l'ignorance des revendications des citoyens pauvres et de leur immense capacité à dépasser la stigmatisation dont ils sont victimes au profit d'un cadre dont ils sont les protagonistes incontournables. | Jean-Claude Bolay

7/

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

8/

À l'exemple de ce qui a été fait en Mauritanie par l'ONG GREY (cf. A.-M. Creusot, "Social housing in Mauritania. Experience of the Twize Programme", "Action on Housing", in *Ville en développement* n° 56, Juin 2002, ISTD), ou à Cuba durant un certain nombre d'années par l'ONG Pro-Habitat (cf. J.-C. Bolay, A. Rabinovich, "Habitat-Cuba répond à la demande en logements dans un pays en crise", "Rendre les villes durables grâce à leurs habitants", in *La Revue durable* n° 5, Fribourg, 2003.

9/

I. Imparato & J. Ruster, "Slum upgrading and participation. Lessons from Latin America", *Direction in Development*, Banque mondiale, Washington DC, 2003.