

QUESTION

17 NOVEMBRE 2014

DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

Intégrer les quartiers précaires aux villes : le défi de demain

BIDONVILLES, QUARTIERS PRÉCAIRES : IDÉES REÇUES ET RÉALITÉS MULTIPLES

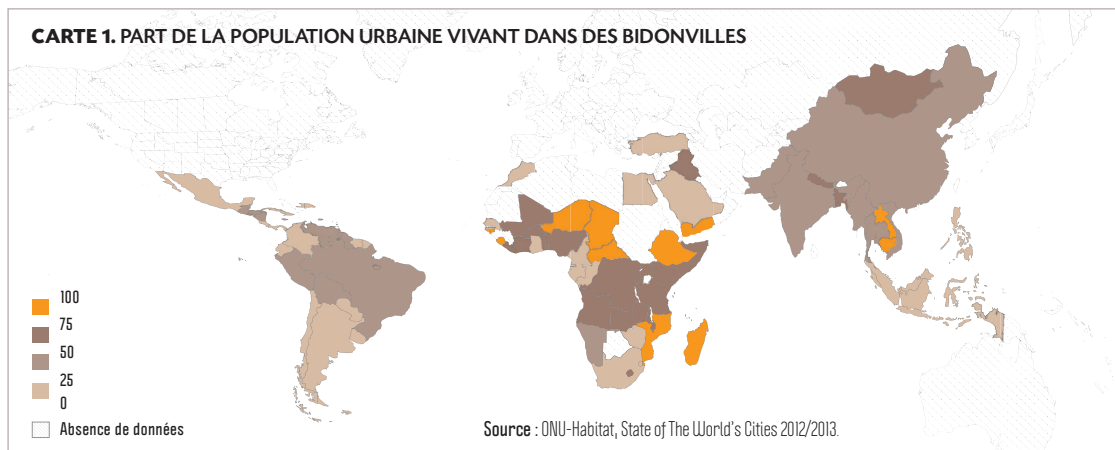
La croissance urbaine se déploie principalement dans les villes du Sud. Le nombre d'habitants dans les quartiers précaires devrait doubler et atteindre 2 milliards en 2030. Il est illusoire d'imaginer un futur sans bidonvilles, c'est pourquoi les approches ont évolué : il ne s'agit plus de « raser les bidonvilles », mais de les réhabiliter, sans négliger de construire de nouveaux logements. Les chercheurs et les acteurs de la coopération internationale réfléchissent à des solutions durables.

Situés principalement dans les pays en développement (carte 1), les quartiers qualifiés de « précaires » subissent plusieurs formes d'exclusion : foncière, sociale ou économique. Leur création s'explique par un ensemble de facteurs : rapidité de la croissance urbaine, offre de logements insuffisante, pauvreté. Ils sont plus divers qu'on ne l'imagine :

- les bidonvilles (*slums*), qui sont caractérisés selon ONU-Habitat (2002) par un accès insuffisant aux infrastructures de base, une qualité de logement insatisfaisante et un « surpeuplement » ;
- les bidonvilles en voie de consolidation (amélioration du bâti et des équipements, exemple des favelas au Brésil) ;
- les lotissements bâtis en dur sans intervention de la puissance publique (plus structurés, mais non réglementaires) ;
- les quartiers anciens ou dégradés de la ville formelle (centres historiques par exemple).

Les spécialistes s'attachent aujourd'hui à déconstruire les idées reçues sur les quartiers précaires (souvent perçus comme « dangereux », « insalubres », « squattés ») et à lutter contre les injonctions visant leur éradication, solution non durable si aucune alternative n'est proposée. Plusieurs disciplines s'y intéressent : les sociologues et anthropologues montrent la diversité des situations sociales (notamment la présence de classes moyennes) et la richesse des interactions à l'œuvre (Deboulet, 2011 ; Navez-Bouchanine, 2007), les urbanistes étudient les formes urbaines et proposent des améliorations opérationnelles (Barthel et Jaglin, 2013 ; Mansion et Rachmuhl, 2012), enfin, les études foncières recommandent des mesures de sécurisation des droits des habitants (Durand-Lasserve, 2010 ; Soares Goncalvez, 2006).





**De « villes sans bidonvilles »
à « quartiers populaires durables » :
l'évolution de l'approche internationale**

Lors de sa création en 1978, le mot d'ordre de l'agence des Nations unies dédié aux villes (ONU-Habitat) était de faire disparaître les bidonvilles en développant des programmes de relogement. Parallèlement, les chercheurs et les militants du courant « tiers-mondiste » conjuraient certes les pouvoirs publics d'offrir des logements accessibles aux plus modestes, mais louaient aussi les initiatives d'auto-construction et l'auto-gestion des habitants. Ces idées, notamment véhiculées par l'architecte britannique John F. C. Turner, reçurent un écho au sein des institutions internationales telles que la Banque mondiale à partir des années 1970 et participèrent au renouvellement des politiques de l'habitat : les solutions populaires étaient prônées, les démolitions devaient être limitées, les préoccupations sociales prenaient une place grandissante.

En 1999, le plan d'action « Villes sans bidonvilles » du fonds multi-bailleurs « *Cities Alliances* » avait pour but d'empêcher la création de nouveaux quartiers précaires en soutenant les politiques publiques de logement social. Mais des opérations de requalification (*slum upgrading*) commençaient à être entreprises.

Aujourd'hui, ONU-Habitat mène un plaidoyer auprès des Etats et des bailleurs pour privilégier la réhabilitation *in situ*, sans négliger par ailleurs de « *fournir davantage de ressources pour la construction de logements abordables* ». Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2000 et les projets d'Objectifs de développement durable (ODD) en 2014 mettent également l'accent sur la réhabilitation : « *améliorer*

sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants dans les bidonvilles d'ici à 2020 » (cible 11 des OMD) et « *améliorer les bidonvilles* » (objectif 11 du projet d'ODD).

La doctrine internationale a fortement évolué ces dernières décennies, d'une injonction à la « résorption » des bidonvilles vers une préférence pour l'amélioration sur place, évolution notamment perceptible lors du 7^e Forum Urbain Mondial à Medellin (Colombie) en 2014.

Bien que les conditions de vie y soient souvent difficiles, les qualités de ces quartiers sont désormais reconnues : ils répondent aux besoins en logement de larges pans de la société et peuvent offrir des opportunités en termes d'accès à l'emploi, et de solidarités sociales.

L'AFD soutient depuis une dizaine d'années plusieurs projets de réhabilitation de quartiers précaires (Haïti, Madagascar, Djibouti, etc.) et réfléchit régulièrement avec d'autres bailleurs, des organisations non gouvernementales (ONG) et des chercheurs. Des recommandations se dégagent de ces expériences (cf. encadré).

L'AFD s'engage pour les quartiers précaires

A l'occasion du Forum Urbain Mondial 2014, la division Collectivités locales et développement urbain de l'AFD a publié une étude qui s'appuie sur une capitalisation de projets financés par l'AFD dans différents pays (Maroc, Colombie, Madagascar, Djibouti, etc.), et propose dix recommandations opérationnelles pour intervenir dans les quartiers précaires, reprises dans cet article.

Le texte complet est consultable [sur le site de l'AFD](#).

QUELQUES CHIFFRES

EN 2014,
70 % DES CITADINS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE
HABITENT DANS DES QUARTIERS PRÉCAIRES

EN 2030,
2 MILLIARDS
D'HABITANTS PEUPLERONT LES BIDONVILLES

Privilégier la réhabilitation *in situ* et rechercher les effets d'entraînement dans ces quartiers

Reloger tous les habitants des quartiers précaires exigerait pour les pouvoirs publics de mobiliser des moyens financiers colossaux et de vastes réserves foncières. L'amélioration sur place, moins onéreuse et plus souple, peut s'adapter à la spécificité de chaque contexte. Son coût social est moindre par rapport à celui du déplacement des populations : les liens sociaux et la proximité des lieux d'emploi et d'échanges sont maintenus.

Cette démarche ne vise pas à transformer intégralement les quartiers. Il s'agit d'identifier des leviers (cf. tableau) permettant de désenclaver, de développer le lien social et de renforcer la société civile. Les habitants sont alors incités à s'impliquer eux-mêmes dans la requalification de leur bâti en constatant que la menace du « déguerpissement » s'éloigne. Plusieurs expériences (notamment en Colombie et en Tunisie) témoignent de l'effet d'entraînement de ces interventions sur l'« espace public ». L'amélioration de la voirie, par exemple, permet de faciliter la circulation des biens, la création de nouvelles activités commerciales et la collecte des déchets.

Néanmoins, des précautions doivent être prises. L'enjeu est de toucher le plus grand nombre : la masse critique des investissements doit être conséquente et leur répartition sur

le territoire équitable, afin de ne pas favoriser certains espaces au détriment d'autres. Des déplacements ciblés d'habitants sont parfois inévitables, s'ils vivent sur des zones à risques ou des surfaces nécessaires à la réalisation d'un équipement. Dans ce cas, le relogement à proximité doit être privilégié. De plus, il faut veiller aux risques de gentrification et d'exclusion des populations les plus vulnérables.

C'est pourquoi les interventions doivent être conçues avec les usagers et réalisées progressivement.

Parce que la réhabilitation ne transforme pas radicalement les quartiers, elle suscite parfois la déception des habitants et le désintérêt des pouvoirs publics, qui lui préfèrent les opérations de « restructuration » complète, incluant la requalification des logements privés. Or, la restructuration est longue et coûteuse et ne répond pas aux défis actuels : elle s'apparente parfois à une goutte d'eau dans un océan de quartiers à améliorer.

En complément des opérations de réhabilitation, il convient de développer une approche « préventive », par l'augmentation de la production de logements bon marché et par des programmes d'auto-construction « encadrée » (techniquement, financièrement et socialement) sur des terrains viabilisés fournis par la puissance publique. Cela suppose en amont la mise en place de dispositifs pour faciliter les acquisitions foncières publiques.

RÉHABILITATION SUR PLACE : EFFETS DE LEVIER POTENTIELS		
Actions sectorielles possibles en réhabilitation <i>in situ</i>	Bénéfices directs	Externalités positives
Voirie / drainage	<ul style="list-style-type: none"> • Désenclavement • Mobilité • Moins d'inondations • Diminution des risques sanitaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique • Emploi • Santé • Cohésion sociale
Eau / assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution des risques sanitaires • Réduction des coûts pour les habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Santé • Confort • Intégration sociale
Eclairage public	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité • Prolongement des activités la nuit 	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité • Développement économique • Cohésion sociale
Gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Propreté • Diminution des risques sanitaires et pollutions 	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement • Santé • Emploi
Equipements collectifs : sociaux ou marchands	<ul style="list-style-type: none"> • Santé, éducation, loisirs • Dynamisme économique 	<ul style="list-style-type: none"> • Emploi • Intégration sociale • Accroissement des recettes pour les communes
Aménagement d'espaces publics (parcs, jardins, places)	<ul style="list-style-type: none"> • Loisirs et sociabilité • Embellissement du quartier • Lutte contre les îlots de chaleur et inondations 	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité • Image positive du quartier • Cohésion sociale

Source : les auteurs.



 **MATHILDE CHABOCHE**
SOCIOLOGUE ET URBANISTE, CONSULTANTE
INDÉPENDANTE

 **AMANDINE DUKHAN**
CHEF DE PROJET, DIVISION COLLECTIVITÉS LOCALES
ET DÉVELOPPEMENT URBAIN, AFD

 **IRÈNE SALENSON**
CHARGÉE D'ÉTUDES DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE,
DIVISION RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT, AFD

Sécuriser le foncier avant de régulariser

Une part importante des habitants des quartiers précaires ne dispose pas de titres officiels de propriété. Ils ont néanmoins souvent acheté un « droit d'occuper » leur parcelle et possèdent le bâti, tandis que certains sont locataires. La propriété n'est pas toujours identifiée : les terres peuvent relever du domaine public, mais parfois sans inscription dans les registres fonciers, appartenir à des familles de la diaspora ou être l'objet de litiges de succession, ou encore relever de droits « coutumiers » et/ou collectifs. Elles peuvent avoir été divisées et vendues par des lotisseurs privés hors du cadre légal, si bien qu'il existe une juxtaposition de droits sur les mêmes espaces.

Cette situation crée une insécurité (risque d'éviction), complique les transactions et freine les dépenses consenties pour l'amélioration des logements. Elle empêche par ailleurs la mise en place d'une fiscalité foncière, ressource indispensable pour les investissements publics, et l'identification d'emprises pour construire les équipements.

Il est impossible de doter tous les habitants de titres individuels légaux, mais des solutions pragmatiques ont été expérimentées : prescription acquisitive, titularisation collective, baux de longue durée, autorisation d'usufruit. Une gamme variée de mécanismes de sécurisation existent, des plus complexes aux plus souples : réformes foncières, cadastre, registres fonciers urbains (Bénin), adressage, systèmes d'information géographique. Les premiers nécessitent des décisions politiques délicates et de longs délais de mise en œuvre ; ils ne doivent pas devenir une condition d'intervention de la puissance publique. Les plus souples permettent en revanche de lancer des démarches de planification territoriale et de faciliter la gestion des services urbains, tout en offrant une forme de sécurisation. Dans tous les cas, ONU-Habitat et *Cities Alliance* recommandent la simplification des procédures administratives.

Des quartiers précaires et leurs habitants pleinement intégrés à la ville

Souvent, les quartiers précaires sont exclus des documents d'urbanisme officiels, parce qu'ils sont considérés comme « illégaux ». Un premier pas serait de les intégrer dans la réflexion sur l'avenir de l'agglomération, en mettant en avant le coût social, financier et environnemental de l'inaction.

Pour devenir « durable », la planification urbaine doit prendre en compte les besoins de ces quartiers et avoir pour objectif leur intégration à la ville. Le meilleur moyen de s'assurer de la pertinence des projets est d'associer les habitants à leur élaboration. Aujourd'hui encore, de nombreux mécanismes « participatifs » se contentent d'actions « vitrines », en raison du manque d'expérience et de la réticence des maîtres d'ouvrage, mais aussi des bailleurs de fonds. La richesse des savoirs citoyens, et plus largement le « droit à la ville » des habitants doivent être reconnus. Pour un dialogue efficace, les discours techniques doivent être vulgarisés, les suggestions des habitants doivent être considérées avec sérieux, et la concertation perdurer tout au long du projet. Parfois, la représentativité de l'ensemble de la population (notamment des groupes marginalisés ou vulnérables, des jeunes, des femmes) n'est pas assurée. Les dispositifs de concertation peuvent être complétés par des enquêtes et la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Celle-ci passe par la désignation d'un opérateur social (ONG, association) qui joue un rôle d'intermédiaire entre les bénéficiaires, les entreprises chargées des travaux et les pouvoirs publics. La co-construction des décisions publiques peut devenir une modalité d'action systématique, comme dans le cas des budgets participatifs en Argentine ou celui de la gestion de l'eau par les comités de quartiers en Haïti.

Enfin, la recherche de financements pérennes et dédiés aux politiques sociales urbaines est un impératif pour les maîtres d'ouvrage, et nécessite avant toute chose une volonté politique affirmée, afin de garantir la durabilité des interventions et la réponse aux besoins futurs.

Des pistes perfectibles

Les projets qui touchent la question sensible des quartiers précaires sont compliqués à construire et à mettre en œuvre, notamment pour les autorités publiques concernées. Sans les diverses conditions énoncées ici, les projets se révèlent souvent peu durables : les équipements ne sont pas bien gérés ou entretenus et les dynamiques s'essouffent, comme cela a été souligné dans certaines évaluations *ex-post*. Les acteurs du développement, dont les bailleurs de fonds, doivent continuer de soutenir les travaux de recherche et de capitalisation opérationnelle menés avec les acteurs de terrain, en portant attention aux réflexions critiques des partenaires concernés. ■

• BIBLIOGRAPHIE •

BANQUE MONDIALE ET FMI (2013), *Rural-Urban dynamics and the Millenium Development goals*. *Global Monitoring Report*, Washington, D.C.

BARTHEL PIERRE-ARNAUD ET JAGLIN SYLVV (COORD.) (2013), *Quartiers informels d'un monde arabe en transition*, AFD, Conférences et séminaires n°7, Juin

CITIES ALLIANCE ET ONU-HABITAT (2011), *Loger les pauvres dans les villes africaines*. *Le foncier : un rôle crucial dans l'accès des citoyens pauvres à un logement*.

DEBOULET AGNÈS (2011), « Contrer la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation », *Revue Tiers Monde*, 2011/2, n°206.

DURAND-LASSERVE ALAIN (2010), « Réguler les marchés fonciers pour des villes inclusives », *Regards sur la terre*, Presses de Sciences Po, AFD, IDDRI.

MANSON AURORA ET RACHMUHL VIRGINIE (2012), *Bâtir des villes pour tous en Afrique : leçons de quatre expériences*, coll. « Etudes et Travaux en ligne », n°31, GRET, Avril, 143p.

SOARES GONÇALVES RAFAEL (2006), « La politique, le droit et les javelas de Rio de Janeiro », *Journal des anthropologues*, n°104-105, pp.37-63.

NAVEZ-BOUCHANINE FRANÇOISE (2007), « Évolution de la politique urbaine et résorption des bidonvilles au Maroc : Succès et avatars de la 'maîtrise d'ouvrage sociale' », *Revue internationale des sciences sociales*, 2007/3-4, n° 193-194.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'Agence. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Ce faisant, elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directrice de la publication : Anne PAUGAM . **Directeur de la rédaction** : Alain HENRY . **Agence Française de Développement** : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 .

Dépôt légal : novembre 2014 . **ISSN** : 2271-7404 . **Conception** : NOISE . **Réalisation** : Ferrari / Elm