

# **QUELLES RÉPONSES À L'INFORMALITÉ ET À L'ILLEGALITÉ DES ÉTABLISSEMENT HUMAINS DANS LES VILLES EN DÉVELOPPEMENT ?**

**Un séminaire du réseau ESF / N-AERUS  
Leuven et Bruxelles, Belgique, 23-26 mai 2001**

**Texte d'orientation du séminaire  
Draft, pour discussion**

**24/11/00**

Le but de ce texte d'orientation est d'engager une réflexion sur la question de l'informalité et de l'illégalité des établissements humains et de l'habitat dans les villes des pays en développement. Les questions qui y sont formulées ont pour objectif d'en susciter d'autres. À partir de votre pratique professionnelle, vous êtes donc invités à poursuivre, préciser et commenter la réflexion esquissée dans ce texte.

Sur la base de vos commentaires, de vos critiques et de vos réponses, le comité scientifique du réseau ESF/N-AERUS rédigera, à la mi-janvier, le document préparatoire du séminaire. Ce document - qui ne sera pas nécessairement consensuel - sera largement diffusé à compter de la fin février.

Nous vous demandons de bien vouloir faire parvenir vos réponses et proposition, avant le 30 décembre, à :  
Michael Mattingly : <[m.mattingly@ucl.ac.uk](mailto:m.mattingly@ucl.ac.uk)>

Ce texte est aussi un appel à contribution. Il vise donc à donner aux participants au séminaire les orientations nécessaires à la préparation de leur présentation.

## **1. LES OBJECTIFS DU SÉMINAIRE**

Le séminaire ESF/N-AERUS des 23-26 mai 2001 s'attachera à analyser les fondements, le contenu et les caractéristiques des politiques publiques vis-à-vis de l'illégalité des quartiers.

Depuis au moins trois décennies - c'est-à-dire depuis que l'extension des quartiers populaires "irréguliers" est perçue comme un phénomène structurel durable - la question de l'informalité et de l'illégalité des établissements humains revient avec insistance dans le débat sur les politiques de l'habitat, sans qu'aucune solution satisfaisante n'émerge. Il a paru longtemps comme une évidence qu'il suffisait pour se débarrasser de ce problème de combiner les mesures de répression des occupations illégales, des mesures de prévention, des opérations de régularisation juridique des occupations, et des programmes de production massive de terrains pour les populations pauvres. L'informalité est généralement comprise comme une question de processus informel : cette manière de voir fait l'économie de la forme urbaine comme réalité culturelle, matérielle et spatiale, pourtant essentielle pour mesurer la pertinence de ces mesures. Les résultats sont limités et décevants. Dans de nombreuses villes en développement, la carte de l'illégalité - qui correspond dans une large mesure mais pas exclusivement à celle de la pauvreté - ne cesse de s'étendre, en particulier à la périphérie des villes, et ce malgré un tassement de leur croissance démographique et l'émergence de pouvoirs plus ouverts aux aspirations de la société civile.

Reste donc posée la question du traitement de l'informalité et de l'illégalité, principalement foncière et urbanistique, des établissements humains qui abritent la majorité de la population des villes en développement. Comment les

responsables des villes peuvent-ils faire face à cette situation ? Pour aborder cette question il faut évidemment s'interroger sur la véritable nature de cette illégalité.

La question de l'informalité (des activités, de l'emploi, des marchés, des quartiers, de l'habitat) a été l'objet, au moins au cours des trois dernières décennies à une abondante littérature. En matière de gestion urbaine, elle a donné lieu à de multiples arrangements et compromis, Ce n'est pas le cas de l'illégalité, un peu comme si elle posait aux gestionnaires des villes une série de problèmes politiquement embarrassants et par rapport auxquels ils sont désarmés : l'inégal accès aux richesses, l'exclusion et la répression.

## 2. QUEL SENS DONNONS-NOUS AUX TERMES INFORMALITÉ ET ILLÉGALITÉ ?

En matière d'établissements humains et d'habitat, le terme “ **informalité** ” soulève les mêmes problèmes de définition que lorsqu'il est appliqué aux activités économiques et à l'emploi : il est défini négativement. Ses principales caractéristiques sont connues, mais dans de nombreuses situations, la frontière entre le formel et l'informel reste floue. Un quartier présentant les mêmes caractéristiques en matière foncière, urbanistique et d'habitat sera, selon les contextes et les interprétations de la puissance publique, considéré comme formel ou informel. Dans quels quartiers les occupants sont-ils “ en règle ” à la fois en matière foncière, d'aménagement, de construction, d'équipement et fiscale ? Certainement bien peu. L'informalité, n'est toutefois pas un reproche suffisant pour fonder une politique répressive; on peut parler par contre d'anormalité, d'irrégularité d'un habitat qui n'obéit pas au pouvoir, au droit, à la norme.

La définition du terme “ **illégalité** ” soulève le même problème ---, mais il a une connotation nettement plus répressive. Utilisé souvent par les responsables de l'administration (gestionnaires des villes mais surtout responsables des services des Domaines ou du Cadastre), il révèle une intention clairement répressive, ou en laisse planer la menace, ou encore, ce qui revient au même, souligne la mansuétude dont la puissance publique veut bien faire preuve vis-à-vis des populations fautives, sous condition, bien sûr, qu'elles se tiennent tranquilles ... On voit ainsi des établissements humains “ informels ” devenir “ illégaux ” - ou l'inverse - selon la conjoncture politique et sociale du moment.

L'illégalité, c'est ce que l'on ne doit pas faire, ce qui n'est pas conforme au “ devoir-être ” des juristes, ce qui est hors la loi. Retenons deux acceptions, aussi préjudiciables l'une que l'autre aux populations vivant dans les quartiers concernés.

La première acception renvoie à une situation marquée par le caractère répressif des réponses de la puissance publique et, en conséquence, par la précarité du quartier ou des occupations. La forme la plus visible - sinon la plus courante - de la répression est la destruction-démolition de l'établissement humain concerné (le plus souvent en dehors de toute procédure légale juridictionnellement organisée, c'est-à-dire au mépris du droit; ceci vaut la peine d'être noté). Heureusement, la puissance publique n'est pas toujours en mesure de détruire les quartiers illégaux : comme on le constate de plus en plus fréquemment, elle n'ose ou ne peut le faire.

La seconde acception renvoie à l'anormalité, à la marginalité des établissements humains ou installations. Le quartier illégal est toléré et sa population n'est généralement pas menacée d'éviction. Mais ce quartier n'est pas dans la norme. Il ne peut donc prétendre aux équipements, aux services, aux améliorations et à l'administration dont la ville “ officielle ” bénéficie. Le quartier est, en quelque sorte, puni de n'être pas dans la norme, et la punition a pour effet de le marginaliser plus encore.

La réflexion du séminaire ESF/N-AERUS portera sur l'informalité et l'illégalité en matière foncière, urbanistique, d'équipement et de construction, la non-conformité aux règles de sécurité, de protection de l'environnement, aux normes sanitaires, au cadre institutionnel et aux normes juridico-administratives

## 3. L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE ET L'INSUFFISANCE DES RÉPONSES

Sur une base strictement légale, on peut estimer qu'entre 1/2 et 2/3 du parcellaire des villes des pays en développement et les 4/5 des constructions à usage d'habitation et de commerce sont produites d'une manière informelle ou illégale.

Dans la réalité, toutefois, les cas d'informalité et d'illégalité complète d'un établissement humain sont assez rares. Il est en effet fréquent qu'un établissement humain réputé illégal ait quelques attributs de la légalité : par exemple, la vente du terrain est légale, mais sa construction ne l'est pas ; la construction est parfois légale mais elle n'est pas conforme aux normes en vigueur ; l'occupation est considérée comme illégale mais les occupants acquittent certaines taxes et redevances ; etc.

Lorsqu'il est apparu que l'extension des quartiers informels et illégaux était un phénomène structurel durable, un consensus s'est progressivement dégagé, parmi les responsables des villes, les experts, les agences d'aide internationales et les organisations du tiers-secteur, autour des principes d'action suivants : combiner (i) des actions visant à prévenir les occupations illégales, (ii) une politique de production de terrains équipés à faibles coûts et (iii) la régularisation juridique sélective des occupations illégales.

Ces politiques ont répondu à certaines attentes (assurer la paix sociale, freiner la marginalisation des établissements humains informels ou illégaux), mais l'objectif de réduire massivement et durablement la proportion de la population urbaine qui y vit n'a pas été atteint. La question est plutôt de savoir comment les responsables des villes en développement peuvent faire face sur le long terme à l'illégalité (principalement foncière et urbanistique) des établissements humains où habite souvent la majorité de la population urbaine.

Nous avancerons, à titre d'hypothèse, que c'est la notion même d'illégalité - considérée comme la forme extrême de l'informalité - et la qualification "légal-illégal" qui est inacceptable politiquement et scientifiquement. Elle est dangereuse, réductrice et inopérante. Dangereuse car elle est arbitraire, abusivement normative et justifie les pires options répressives. Elle est également dangereuse en ce sens que l'appréciation à porter sur un quartier ou un habitat tient en une réponse par un "oui" ou par un "non". Elle est grossièrement réductrice et derrière un argumentaire juridique et technique, elle tend à perpétuer le cycle pauvreté-marginalisation-précarité-sous-équipement

## **4 QUESTIONS POUR UN DÉBAT**

### **1. Les manières de penser et de traiter l'illégalité des établissements humains**

Sur quelles hypothèses sont fondées les différentes manières de penser et de traiter l'illégalité des établissements humains ? Quels sont les fondements techniques, politiques et idéologiques des traitements de l'illégalité ? Le reproche d'illégalité ou d'informalité a pour principal inconvénient de dispenser les autorités et les experts de faire l'effort de s'interroger sur le pourquoi et le comment des établissements humains produits par les habitants eux-mêmes, et finalement de s'interroger sur la légitimité de ces formes d'établissement. Vieille question que celle de la légalité ou de la normalité, masque de la légitimité.

### **2. L'illégalité renvoie-t-elle à la loi ou au règlement ?**

Quand on examine avec soin les critères de l'illégalité, on s'aperçoit qu'à l'exception des cas de " vols " de terres, la légalité invoquée n'est pas celle de l'Etat de droit, mais qu'elle est le produit de modestes règlements élaborés par les administrations pour asseoir leurs pouvoirs. Ce n'est pas la loi qui est mise en échec mais la norme bureaucratique. Dans ces conditions, la question s'inverse. Ce sont les règlements qu'il faut rapprocher des pratiques populaires.

### **3. La légalité et la légitimité face à la pluralité des systèmes de droit**

Dans certains contextes culturels, la légalité n'est pas constituée en un discours cohérent, dont la légitimité serait manifeste, largement acceptée et instrumentalisée par des institutions reconnues par tous. La notion de légalité peut

faire référence à un ensemble de traditions culturelles, à l'héritage colonial, ou aux nouveaux systèmes juridiques mis en place au niveau international, qui peuvent selon les cas, se superposer ou se contredire. Ces références . Elle est en outre incertaine du fait de l'existence, à ses côtés, de pratiques juridiques partielles, fragmentaires mais qui font référence pour une bonne partie des gens ordinaires, par exemple en matière de cession foncière en Afrique de l'Ouest.

#### **4. Un faisceau de normes applicables à chaque dimension de l'urbain**

Au lieu et place d'une norme juridique suprême unique, l'objectif serait de mettre au point un faisceau de normes particulières, chacune d'elles étant spécialement applicable à chaque dimension de l'urbain.

Chaque norme exprimerait : (i) un minimum en dessous duquel il y a danger, remise en cause de l'ordre social, précarité inacceptable ; (ii) une exigence à atteindre compte tenu des ressources des ménages concernés et des aides publiques de toute nature à allouer pour que cette exigence soit atteinte.

#### **5. Les formes urbaines et l'utilisation de l'espace expriment la diversité.**

Les diverses formes et utilisations de l'espace urbain peuvent ne pas correspondre aux standards que l'on estime aujourd'hui comme satisfaisants, dans la mesure où ils sont le reflet d'un héritage historique et de pratiques culturelles antérieures, ou de celles de groupes sociaux minoritaires, ou encore de modes de vie et d'habiter alternatifs. Cela ne constitue toutefois pas une raison suffisante pour disqualifier ces quartiers «non-planifiés», « informels », ou « illégaux ».

#### **6. Appréhender la situation de l'habitat illégal dans sa dynamique**

Il est essentiel d'appréhender la situation d'un habitat populaire (par exemple) qualifié d'informel ou d'illégal dans sa dynamique, de le situer sur une trajectoire d'amélioration ou, *a contrario*, de dépréciation. Si l'on est dans une phase d'amélioration-appréciation-valorisation (qui s'inscrit souvent elle-même dans un processus de régularisation-légalisation juridique du quartier), on peut accepter que l'habitat du quartier soit médiocre et les services et équipements temporairement insuffisants.

#### **7. L'offre et la demande de légalité.**

On peut émettre l'hypothèse que l'accès à la légalité est aussi une question économique. Cet accès n'est possible que si, à une demande de légalité, répond une offre de légalité accessible à tous les groupes de revenus. Si l'offre sociale de légalité n'est pas suffisante en quantité et en qualité, on ne peut rien exiger des citoyens ordinaires.

#### **8. Une légalité à l'intention des plus pauvres ?**

Le projet de certains responsables de créer une seconde légalité à l'intention des pauvres nous semble mal fondé et potentiellement dangereux. Il doit être discuté.

#### **9. La légalisation-régularisation des quartiers illégaux a-t-elle des effets pervers ? Lesquels et comment ?**

La simple légalisation-régularisation d'un habitat qui se trouve en situation urbanistico-foncière irrégulière a pour conséquence une augmentation de son prix sur le marché. Il n'est toutefois pas sûr que cette augmentation, combinée avec une cessibilité selon le droit commun, conduise l'habitant à améliorer son habitat. Il ne le souhaite pas toujours, et il n'en a pas nécessairement les moyens. Parfois, il préférera vendre et aller habiter ailleurs. Ce sont alors les nouveaux acquéreurs - qui appartiennent à un groupe de revenus supérieur - qui entreprennent les travaux d'amélioration.

#### **10. La légalisation/régularisation des quartiers illégaux constitue-t-elle un moyen efficace de lutte contre la pauvreté ?**

L'argument selon lequel la légalisation d'un établissement humain favoriserait la spéculation foncière populaire est très souvent avancé par les administrations . Il mérite que l'on s'y arrête. L'opération de légalisation-régularisation génère effectivement une plus-value qui bénéficie aux propriétaires-occupants. Or, si l'on cherche réellement à améliorer la situation économique des populations urbaines pauvres, comme le proclament les tenants des programmes de lutte contre la pauvreté, force est de reconnaître que mettre les pauvres en situation de capter - pour une fois - cette plus-value est une méthode de lutte contre la pauvreté autrement plus efficace que beaucoup de programmes combinant, avec plus ou moins de bonheur et au prix d'un montage complexe et souvent coûteux, formation professionnelle, aide à l'emploi, participation communautaire et micro-crédit. C'est sans doute cela que les classes dirigeantes - et avec elles une partie de l'expertise internationale - n'acceptent pas facilement.

### **11. Illégalité, légalisation et habitat locatif**

L'habitat produit de manière informelle ou illégale est souvent destiné à la location. Le non-respect des normes associé à la précarité des quartiers permet de produire un habitat à faible coût dont le loyer est accessible aux ménages urbains pauvres. La légalisation de ces établissements humains peut conduire à modifier substantiellement leurs capacités et fonctions sociales.

### **12. Promotion foncière et immobilière et illégalité.**

Un phénomène est frappant dans les villes du Sud : le développement d'un secteur formel de la promotion foncière (lotissement et vente de terrains pour l'habitat) opérant aux limites de la légalité... Le promoteur jouera souvent sur les deux registres, une partie de l'opération étant légale (la mutation), l'autre ne l'étant pas (non-conformité aux documents d'urbanisme ou aux normes d'équipement), ou bien il passera d'un cadre à un autre selon la conjoncture et les risques en matière de répression.

### **13. Illégalité des quartiers et protection de l'environnement.**

L'argument (ou la législation) environnemental(e) est de plus en plus souvent utilisé(e) pour dénoncer comme illégaux les établissements humains populaires dont le voisinage déplaît aux habitants des beaux quartiers et demander leur éradication. L'argument environnemental est ainsi de plus en plus fréquemment évoqué pour légitimer la vieille mais inavouable revendication ségrégative des classes moyennes et supérieures urbaines. Quel est l'impact de ce discours ?