

Cinquante ans après les indépendances, les quartiers précaires ont-ils acquis le «Droit de Cité»?

Benjamin Michelin

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
Coopération@epfl, Benjamin.michelon@epfl.ch

N-AERUS

XI

URBAN KNOWLEDGE
in
CITIES OF THE SOUTH

C'est une véritable gageure de parler d'écrire un article sur les « bidonvilles » ou quartiers précaires d'Afrique. Cela peut sembler présomptueux de vouloir traiter d'un sujet sur lequel la littérature est abondante et le risque est grand de tomber sur des généralités qui ne susciteront que peu d'intérêt chez les lecteurs, que ce soit un scientifique averti ou même un néophyte voulant se renseigner sur cet objet nommé « bidonville ». Depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, et notamment à travers les premiers écrits de Dickens, le « bidonville » est un sujet qui n'a cessé d'être alimenté par une abondante littérature¹ Pour autant, il semble que ce thème n'ait pas fini de faire débat, tant au point de vue de la compréhension du phénomène que des méthodes à employer pour résorber ce « mal » urbain.

Dans cette présentation, je m'intéresse à l'évolution du discours et des pratiques sur les bidonvilles qui ont émergé depuis la décolonisation en Afrique et se sont développés au cours des 50 dernières années dans les villes africaines. Dans ce cadre, j'analyse notamment les évolutions en termes d'acteurs, de méthodes. Il s'agit ainsi de comprendre le fossé qu'il reste à combler entre les déclarations politiques volontaristes des organisations internationales et les résultats obtenus aujourd'hui après la mise en œuvre de plusieurs générations de projet urbain. A l'issue de cette présentation analytique, et au vu des résultats actuels très décevants, je propose de mettre en tension les deux objectifs assignés aux villes par les bailleurs de fonds : rendre les villes plus compétitives et améliorer les conditions de vie des habitants dans les zones urbaines pauvres. Au final, dans un contexte d'urbanisation massive et de changement d'approche des problématiques urbaines, la question de la place des quartiers dans les politiques de planification des villes africaines se pose encore : patrimoine urbain à réhabiliter ou friches urbaines pauvres à raser pour laisser place à une nouvelle ville moderne et sans aspérité ?

Cinquante ans après les indépendances, la progression de la prise en compte des taudis

Depuis le milieu des années 80, le « biais en faveur de l'urbain », prôné par un certain nombre d'analystes² tend à progressivement laisser la place à une réelle prise en compte de l'urbain comme un territoire d'action pertinent, voire comme centre névralgique pour un développement économique pouvant engendrer une croissance des économies des pays africains. Dans ce cadre, les bidonvilles deviennent également un enjeu international important et réaffirmé depuis la Déclaration du Millénaire formulée par l'Organisation des Nations Unies (ONU).

La ville comme lieu symbole d'échanges et de développement

Vingt ans après la Conférence des Nations Unies pour les Établissements Humains à Vancouver (Habitat I en 1976), l'Assemblée mondiale des villes et autorités locales, (Habitat II en 1996) affirme: « la ville, comme lieu fondamental d'interactions et

1 Anderson, NELS, "The Slum: A Project for Study" in Social Forces, Vol. 7, No. 1 (1928): 87-90
Trevor BLOUNT, Dickens's Slum Satire in "Bleak House" in The Modern Language Review, Vol. 60, No. 3 (1965): 340-351.

2 Voir entre autres :

Michael TODARO, L'exode rural en Afrique et ses rapports avec l'emploi et les revenus. (Genève, BIT, 1971);

Michael LIPTON, Why poor people stay poor, urban bias in world development. (Londres, Harvard University Press Londres, 1977)

d'échanges sociaux, doit être reconnue comme l'établissement humain pivot, autour et au sein duquel vont se jouer de plus en plus la croissance et le développement durables, le bien-être et la cohésion sociale de la majorité des populations, la capacité d'adaptation et d'innovation technique, sociale, culturelle et politique, l'invention de notre avenir et une vision renouvelée du progrès de l'humanité et du devenir de nos civilisations. »³.

Depuis 2008, avec plus de 50 % de la population mondiale vivant en milieu urbain⁴, la gestion des villes est devenue un enjeu majeur de la société globalisée. Les fonctions politiques, économiques des Etats sont aujourd'hui étroitement liées à la ville, qui « concentrent les fonctions planétaires de direction, de production et de gestion, dominant les médias, la puissance politique réelle et la capacité symbolique de créer et de diffuser les messages »⁵. C'est par la ville que se relaient les réseaux et que peu à peu l'ensemble des pays de la planète sont entrés dans la globalisation. De ce fait, l'inscription et l'insertion dans le réseau des villes mondiales sont devenues primordiales pour ces territoires urbains. Les villes doivent donc sans cesse être socialement attractives et économiquement compétitives. Tout l'objet du rapport annuel de la Banque Mondiale en 2009 est de démontrer que les grandes concentrations urbaines sont la condition première du développement dans les pays du Sud : « aucun pays ne s'est hissé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire sans s'industrialiser et s'urbaniser », « la ruée vers les villes que connaissent les pays en développement semble chaotique, mais elle est nécessaire ». L'agglomération urbaine se trouve ainsi propulsée au cœur des gains de productivité et des économies d'échelle⁶.

Pour atteindre cet objectif, les autorités politiques gestionnaires des capitales et villes principales de l'ensemble des pays, y compris ceux en développement touchés à leur tour par ce phénomène d'urbanisation rapide⁷, sont amenées à planifier des stratégies de modernisation et de développement du territoire. Ces politiques reposent sur une vision opérationnelle de l'urbanisation fortement dépendante des acteurs présents sur le territoire. Notamment, elles sont amenées à développer un discours de modernisation et à créer un imaginaire inspiré des villes mondiales pour attirer les investisseurs et favoriser l'implication de ces derniers dans le processus d'urbanisation.

Or, si l'on considère l'histoire urbaine des villes africaines, l'un des principaux reproches qui leur est adressé réside dans leur manque d'attractivité économique : « la grande majorité de villes africaines sont marginalisées économiquement dans la nouvelle économie globale et la plupart des villes africaines se développent en dépit de maigres performances macro-économiques et sans investissement direct étranger significatif »⁸.

Cependant, la gestion d'une ville ne peut pas se limiter à programmer un nœud dans un réseau mondial et à faire du « marketing » de la ville, perçue avant tout ou exclusivement comme un produit, comme un pôle d'attractivité économique. La planification doit nécessairement prendre en compte les logiques propres des territoires⁹. Chaque ville doit ainsi valoriser une qualité du quotidien, une identité propre à son territoire et à ses habitants.

3 Conférence des Nations Unies pour les Etablissements Humains, Assemblée Mondiale des Villes et Autorités Locales, Istanbul, 30-31 mai 1996, Déclaration Finale

4 UNFPA, Rapport de l'état de la population mondiale 2007: « libérer le potentiel de la croissance urbaine », 2008

5 Manuel CASTELLS, La société en réseaux (Paris, Fayard, 1998)

6 The WORLD BANK, World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography, (Washington, The World Bank, 2008)

7 Barney COHEN, "Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts," in World Development 32(1) 2004: 23-51

8 Barney COHEN, "Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability" in Technology in Society, Volume 28, Issues 1-2, (2006) 63-80

9 Jonathan V. BEAVERSTOCK, Richard G. Smith, Peter J. TAYLOR, World-City Network: A New Metageography? In Annals of the Association of American Geographers, Volume 90, Issue 1, (2000): 123-134,

Ainsi, « aucun processus de reterritorialisation ne peut être amorcé sans une définition préalable de l'identité territoriale à l'échelle de la région géographique et du lieu. Cette définition doit résulter d'une lecture des divers processus de formation du territoire dans la longue durée, permettant d'en comprendre les invariances, les permanences, les sédimentations physiques et mentales »¹⁰. Les gestionnaires des villes africaines doivent donc aujourd'hui veiller à considérer prioritaire l'enjeu de l'insertion urbaine de l'ensemble des habitants qui ont permis, au fil du temps, dont une grande partie vivant dans la précarité. A l'heure actuelle, la Terre compte près d'un milliard d'êtres humains vivant dans des bidonvilles¹¹. Le taux de croissance annuelle mondiale des bidonvilles est de 2,2% par an : « les pauvres s'urbanisent beaucoup plus vite que l'ensemble de la population: la pauvreté en milieu urbain recule à un rythme inférieur à la moyenne »¹². La ville n'est plus cet ascenseur social qui permettait d'avoir accès à l'éducation, à un emploi. C'est une source d'inquiétude pour l'avenir. Le taux de croissance des bidonvilles dépasse même 4,5% en Afrique noire. 40 pour cent des citadins vivent avec moins d'un dollar par jour, et environ 70 pour cent avec moins de deux dollars par jour¹³. La moitié de cette population urbaine n'a pas accès à des installations sanitaires performantes. Les maladies d'origines hydriques (telles que le choléra) touchent une partie importante de la population des villes africaines. On estime qu'en 2003, le paludisme menace approximativement 200 millions de personnes vivant dans les centres urbains ou prolifèrent le paludisme.¹⁴.

		Urbain (en millions)	Rural (en millions)	Total (en millions)
Moins de 1 dollar par jour	1993	236	1 036	1 272
	2002	283	883	1 165
Moins de 2 dollars par jour	1993	683	2 215	2 898
	2002	746	2 097	2 843

[fig. 1] Evolution de la prise en compte des bidonvilles

Source : Ravallion et alii, 2007

La lente reconnaissance internationale des « taudis »

Au départ, les bidonvilles sont considérés comme un effet transitoire de la croissance urbaine appelé à se résorber. Ils ont ainsi au départ été considérés comme un vestige rappelant les villages ruraux pouvant être détruits et dont les habitants seraient absorbés dans les nouveaux logements construits lors des processus de planification mis en œuvre par les administrations coloniales¹⁵. Or, les organisations internationales prennent conscience de la non-pertinence des politiques urbaines valorisant les sociétés immobilières comme productrices de logement pour la population de ces territoires : « il apparaît partout que ce type d'opération ne parvient pas à venir à la rencontre des plus faibles revenus, malgré une tendance récente à réviser en baisse les normes de confort qui étaient montées en flèche après les indépendances. On peut estimer que même dans les pays les plus prospères un maximum de 20 ou 30 % du total de la population urbaine est à même de supporter les charges de logements ainsi construits »¹⁶. Les autorités commencent ainsi à comprendre progressivement que les bidonvilles ne sont plus des sas d'urbanisation et qu'il convient, au vu des résultats des politiques menées dans les pays développés, de mettre en œuvre des politiques de valorisation et de réhabilitation en protégeant les habitants de ces territoires. Ainsi, dès 1962, Stokes met en place une grille d'analyse permettant d'établir une classification prenant en compte le degré d'intégration socio-économique

10 Alberto MAGNAGHI, Le projet local, (Belgique : Mardaga, 2003)

11 UN-HABITAT (2006b). State of the World's Cities 2006/2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability. London: Earthscan.

12 Martin RAVALLION, Chen SHAOHUA, and Sangraula PREM, "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty", Policy Research Working Paper No. 4199, Washington: World Bank.(2007)

13 RAVALLION, Ibid.

14 Judy L. BAKER, Urban Poverty: A Global View in Urban Papers The World Bank Group Washington, Up-5, January (2008)

15 , Ambe J. NJOH, Planning in Contemporary Africa: The State, Town Planning and Society in Cameroon. (Aldershot: Ashgate Publishers, 2003)

16 Philippe HAERINGER, La dynamique de l'espace urbain en Afrique noire et à Madagascar : problèmes de politique urbaine, 1972, In COLLECTIF, La croissance urbaine en Afrique noire et à Madagascar, (Paris, CNRS, 1972) : 177-188

des habitants selon deux facteurs : l'attitude psychosociologique des habitants (avec comme variable la présence et l'absence d'espoir d'une amélioration des conditions de vie) et la mesure des handicaps et des barrières qui peuvent compromettre cette intégration.¹⁷ Il parle alors de "bidonville de l'espoir" et de "bidonville du désespoir".

Un premier pas est accompli dans ce sens en 1966 avec la Convention Internationale sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (adoptée en 1966 et mise en œuvre en 1976) qui proclame que « Les États membres... reconnaissent le droit de chacun à un niveau de vie adéquat ... incluant la nourriture, les vêtements et le logement ». En 1975, le Président de la Banque mondiale, McNamara, prononce un discours au conseil des gouverneurs de la Banque mondiale dans lequel il fustige le fait que « les frustrations que connaissent les citadins pauvres ont de tout temps été exploitées par des extrémistes. Par conséquent, si les villes ne s'attaquent pas sans tarder et de façon plus constructive au problème de la pauvreté en milieu urbain, c'est cette dernière qui, finalement, les anéantira».

Par la suite, le processus de prise en compte des réalités de ces territoires urbains est fortement marqué par la tenue de conférences internationales. Tout d'abord, elles permettent aux différents acteurs concernés (politiques, praticiens, chercheurs, Organisations Non Gouvernementales) de se rencontrer, de débattre, d'émettre des opinions et d'apporter un éclairage renouvelé sur cette problématique. Ces lieux d'échanges ont ainsi contribué à mettre en lumière la réalité urbaine dans les pays en développement et l'importance de la reconnaissance d'un « droit à la ville ». Et au final, ce sont ces conférences qui ont précédé les grandes décisions prises par l'ONU. En 1976, un tournant important est pris avec la première Conférence Habitat à Vancouver qui condamne les évictions et déplacements sans relogement des populations et préconise des mesures d'étatisation ou de municipalisation des terrains à urbaniser. Ceci constitue un premier pas dans la reconnaissance internationale des quartiers précaires qui sera relayé par la création de l'ONU-Habitat en 1978. Ce n'est qu'ensuite à la fin des années 80, en 1988, qu'une « Stratégie mondiale pour le logement jusqu'à l'an 2000 » est adoptée par l'ONU. Elle fait obligation pour les gouvernements d'améliorer les logements plutôt que de les détruire. Parallèlement, l'Agenda 21, adopté à la Conférence de Rio de Janeiro de 1992, fait « obligation aux États de protéger les populations contre les évictions ». En 1993, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies déclare que les évictions constituent une violation des droits de l'homme. La Conférence Habitat II de 1996 insiste sur la « protection légale contre les évictions ; relogement en cas d'éviction ».

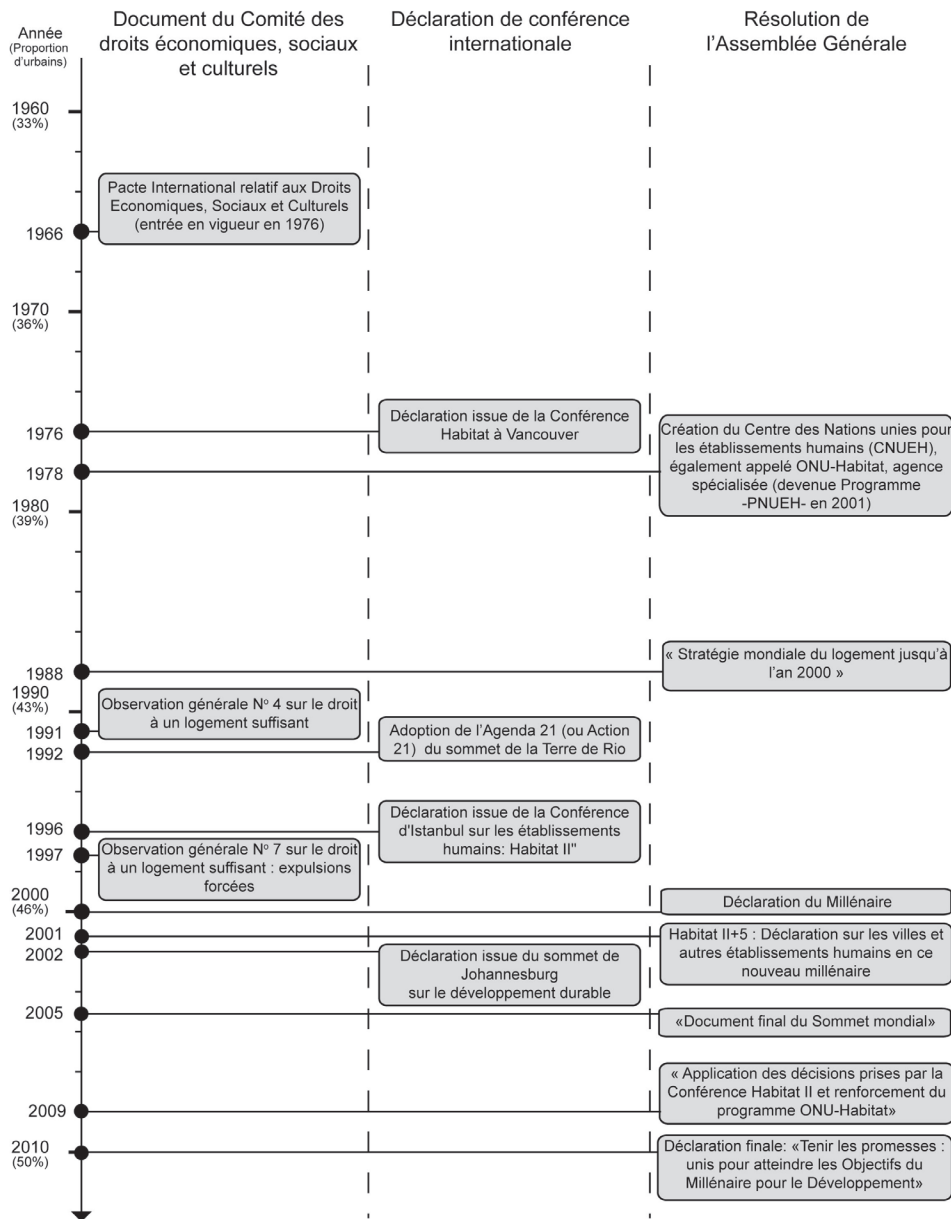
En 2000, un nouveau tournant majeur est opéré avec l'inscription d'objectifs chiffrés et ciblés. L'une des clauses des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés par l'ONU est de « réussir à améliorer sensiblement, d'ici 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis » (objectif 7, cible 11). Il faut attendre cependant pour que 2003 les critères et les indicateurs permettant de mesurer les progrès escomptés soient réellement précisés. Si l'on s'en réfère au programme ONU-Habitat, la population des bidonvilles est considérée comme « un groupe de personnes vivant sous le même toit, ne bénéficiant pas de l'une des conditions suivantes : l'accès à l'eau potable, l'accès à l'assainissement, la sécurité de l'occupation, un logement durable et une surface habitable suffisante »¹⁸. En 2004, la Commission sur les Droits de l'Homme adopte une résolution réaffirmant le fait que « chaque femme, homme et enfant a le droit à un endroit pour vivre en paix et la dignité, qui inclut le droit de ne pas être expulsé illégalement, arbitrairement ou sur une base discriminatoire d'une maison, d'une terre ou d'une communauté... Elle invite fortement des gouvernements à entreprendre immédiatement des mesures... destinées à éliminer la pratique des expulsions forcées »¹⁹. Parallèlement, le dialogue

17 Charles J. STOKES, "A theory of slums" in *Land Economics*, Vol 38, No 3, (1962): 187-197

18 UN-HABITAT (United Nations Humans Settlements Programme), 2003, *The Challenge of slums. Global report on human settlements*, (London: Earthscan, 2003)

19 UN Commission on Human Rights, Resolution 2004 / 28 on Prohibition of forced evictions

entre les différents acteurs continue à travers les Forums Urbains²⁰ qui contribuent à faciliter les échanges de données d'expériences et le partage des connaissances collectives entre les villes et leurs partenaires au développement. Ainsi, au fil des décennies, les déclarations internationales ont placé la résorption des bidonvilles sur l'agenda de la communauté internationale. Ils ne peuvent plus être considérés comme une malheureuse conséquence de la pauvreté urbaine mais comme un phénomène à part entière, une question centrale du développement urbain.



[fig. 2] Evolution de la prise en compte des bidonvilles

Source: ONU (dont pour la population urbaine: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects: The 2009 Revision)

Une évolution des pratiques mais des résultats très contrastés

En parallèle à ces déclarations officielles, on peut observer dans les différents pays une évolution des projets mis en œuvre principalement par la Banque mondiale. Cependant, si ces actions cherchent à être de plus en plus efficaces, le bilan en termes de résorption des bidonvilles reste peu concluant.

L'évolution des pratiques : une simplification des actions et une complexification du paysage institutionnel

20 Organisé tous les deux ans, l'année où le Conseil d'administration d'ONU-Habitat ne se réunit pas. En 2010, celle de Rio de Janeiro avait pour thème : « Le droit à la ville: Comblant la fracture Urbaine »

En 1950 et 1960, les interventions dans les bidonvilles visaient principalement à leur destruction. Cependant, une nouvelle façon d'appréhender les bidonvilles s'est progressivement développée à partir des années 1970. Elle s'inspire tout d'abord des observations faites par l'architecte Turner²¹. Ce dernier, se basant sur son expérience au Pérou, démontre que la solution n'est pas de démolir les maisons des populations des bidonvilles mais d'améliorer leur environnement urbain en associant les habitants pour déclencher un cercle vertueux de développement urbain : « Lorsque les occupants contrôlent les décisions importantes et ont licence d'apporter leur contribution à la conception, à la construction ou à l'administration de leur habitat, ce processus autant que l'environnement qui en résulte stimulent le bien être individuel et social. En revanche, lorsque les gens n'ont ni pouvoir d'intervention ni responsabilité dans les décisions clefs concernant leur logement, les milieux d'habitation peuvent au contraire faire obstacle à la satisfaction de l'individu et devenir un fardeau pour l'économie ».

Les premières interventions significatives allant dans ce sens apparaissent dans les années 1970 en Afrique et prennent en compte cette nouvelle approche. Au départ, c'est principalement la Banque mondiale qui se lance dans l'aventure de la résorption de bidonvilles. C'est notamment le cas des parcelles assainies de Pikine (trame d'accueil pour une population déplacée) qui devient vite un projet emblématique ainsi que la restructuration de la Zone Nylon à Douala qui est passée progressivement d'un concept à la construction d'une ville nouvelle. Dans un contexte de construction des Etats postcoloniaux, les projets urbains sont alors axés sur l'habitat du plus grand nombre et la pauvreté urbaine. Trois principes majeurs apparaissent dans ces opérations: l'accessibilité aux populations les plus pauvres, le recouvrement des coûts et la répliquabilité (le projet doit générer des recettes afin d'être répliqué). « Ces principes découlaient des constats d'échec des précédents types de projets au cours desquels les budgets publics s'épuisaient à subventionner des programmes d'équipement ou d'habitat qui ne bénéficiaient qu'aux classes aisées ou moyennes »²².

Ces projets ont été l'occasion de mettre en pratique des idées telles que les « trames d'accueil » pour de l'habitat très économique, la légalisation et l'équipement de quartiers précaires ou de bidonvilles, l'auto-construction assistée, les banques de matériaux, ceci souvent face à des autorités nationales réticentes voire franchement hostiles à ces solutions non conformes à l'image de la ville « moderne ». Pluridisciplinaires, ces projets cherchent à intégrer l'ensemble des facteurs nécessaires à l'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles. Cependant, cette approche multidisciplinaire recèle une réelle « complexité »²³ aussi bien dans le montage que dans la réalisation et doit notamment affronter enfin les difficultés liées à la réinstallation des populations déguerpies lors de la réalisation d'infrastructures.

Dans les années 80, un tournant est opéré. C'est la décennie de l'ajustement structurel et des réformes institutionnelles, économiques et financières avec notamment l'avènement de la décentralisation. L'agenda de la pauvreté n'est plus vraiment d'actualité. C'est l'effet de la « crise » urbaine africaine : rupture des régulations antérieures, rupture du cycle d'accumulation de la rente (effondrement des cours) et raréfaction des ressources extérieures, crise financière des Etats sous « ajustement structurel » exigé par la Banque mondiale. La crise s'inscrit dans les espaces et dans les villes, traduisant l'échec des politiques urbaines mises en œuvre pour régler la question de l'habitat du plus grand nombre, en raison de la vitesse de l'accroissement démographique (Arnaud, 1998). De ce fait, on assiste à la poursuite des projets démarrés dans les décennies précédentes mais les axes stratégiques d'intervention sont moins clairs que précédemment pour les nouveaux projets alors que les démographes commencent à pointer du doigt la croissance importante de la population urbaine. Ces projets sont plus modestes : les axes d'intervention sont

21 John TURNER, "Uncontrolled Settlements: Problems and Policies" in International Social Development Review No.1. New York: United Nations (1968)

22 Thierry PAULAIS *Lutte contre la pauvreté dans les villes en développement, Evolutions récentes, questions récurrentes* in *Annales de la recherche urbaine*, N° 93, 2003, n 93 (2003): 67-70

23 , Gulyani SUMILA Ellen M. BASSETT, "Retrieving the baby from the bathwater: slum upgrading in Sub-Saharan Africa" in *Environment and Planning: Government and Policy*, volume 25 (2007) :. 486-515

limités et le territoire d'intervention est plus restreint.

A partir des années 90, l'Afrique s'ouvre au multipartisme et à la décentralisation. Dans un contexte de libéralisation des marchés et de crise économique (avec la dévaluation du franc en 1994), la gestion urbaine devient alors une préoccupation majeure. Ce nouveau mode de gouvernement des villes doit permettre de favoriser la mise en place de sociétés privées de gestion des services urbains. Plusieurs nouveaux paradigmes sont mis sur le devant de la scène, un enjeu d'autant plus vital qu'il concerne non seulement « la lutte contre la pauvreté » mais aussi la « bonne gouvernance » et la décentralisation²⁴. On assiste à l'émergence des communes comme acteurs du développement urbain, mais ce nouvel arrangement institutionnel se fait souvent sans les moyens appropriés, au risque d'apparaître comme le signe d'un désengagement des Etats. « Le chemin sera encore long pour faire des municipalités africaines le nouveau cadre d'une gestion urbaine profondément ancrée dans le tissu social et favorisant l'articulation entre structures « traditionnelles », organisations populaires et formes techniques modernes de l'administration »²⁵.

Au cours de cette période, les projets dits urbains se diversifient encore davantage sous l'effet de lobbies (défense de l'environnement, genre, participation communautaire, etc.) rendant assez confus la compréhension des objectifs et les résultats attendus. « Le contenu des projets des années soixante-dix et quatre-vingt pouvait être précisément évalué au départ, a priori ; on y décrivait ce qui allait être financé, on y étudiait les taux de retour sur investissement, les taux de rentabilité internes, externes, etc. Dans les années 90, on abandonne l'essentiel de ces analyses. On doit prêter et exécuter les projets le plus rapidement possible, en partant du constat que tout ce travail d'analyse initial bloque la mécanique, qu'il est un frein à la vitesse d'intervention »²⁶. L'intervention des Agences d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (Agetip), à partir du début des années 1990, participera de cette confusion en privilégiant le thème de l'emploi plutôt que celui de l'équipement des villes ; le rôle de ces agences dans l'émergence institutionnelle des communes sera toutefois primordial, même s'il s'est perverti sur la durée²⁷. En parallèle, sur un plan opérationnel, la Banque mondiale et l'OCDE adoptent des procédures qui prévoient que les projets mis en œuvre respectent, en matière de déplacement de populations, les dispositions de la Politique Opérationnelle (baptisée Directive Opérationnelle OD 4.30) en 1990, devenue OP 4.12 en 2001 (intitulée « Réinstallation Involontaire de Personnes »). Ceci a un impact important sur les projets de réhabilitation des quartiers précaires puisque ces procédures obligent à prendre encore plus en compte la population qui réside dans ces quartiers pour éviter au maximum les déplacements de population.

Dans les années 2000, les projets de réhabilitation des quartiers concernent principalement la réalisation d'infrastructures de base et de réseau. Ces projets prennent parfois en compte la dimension foncière²⁸ qui reste cependant encore un des aspects difficiles à mettre en œuvre. En complément de ces projets, des programmes spécifiques sont initiés par la Banque mondiale et l'UN-Habitat pour accroître l'impact des projets de réhabilitation des bidonvilles. Il s'agit tout d'abord d'un programme baptisé « Villes Sans Bidonvilles » (VSB), qui est sous les auspices d'un nouvel acteur Cities Alliance. Cette organisation a été créée en 1999 quand 10 pays donateurs se sont associés à la Banque mondiale, à ONU-Habitat et aux principales associations internationales d'administrations locales pour former un nouveau partenariat axé sur deux questions majeures : la croissance des bidonvilles et la gestion des villes

24 Herbert WERLIN, "The slum upgrading" in *Urban Studies*, Vol. 36, No 9, (1999): 1523-1534

25 Emile LE BRIS, "La construction municipale en Afrique : la laborieuse gestation d'un nouvel espace public" in *Politique Africaine*, n°74, juin (1999): 6-12

26 Patrick CANEL, "La Banque Mondiale et le développement urbain" in *Poiesis*, n°15, (2004), 161-195

27 Lucien GODIN, Catherine FARVACQUE-VITOKOVIC, *L'avenir des villes africaines*, (Washington, Banque Mondiale, 1997)

28 Lisa PEATTIE, Jose A ALDRETE-HAAS, "Marginal" settlements in developing countries: research, advocacy of policy, and evolution of programs," in *Annual review*, 7, (1981): 157-175

John ABBOTT, "An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches" in *Habitat International*, 26, (2002) : 303-315

confrontées à un tel phénomène. Le second programme est le “Slum Upgrading Facility” (SUF), programme géré par UN-HABITAT qui est encore dans sa phase initiale d'évaluation dans 4 pays (dont 2 africains : la Tanzanie et le Ghana). Il a été établi en 2005 en réponse à la résolution A/56/206 de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2001. Il vise à établir des nouveaux instruments de financement et de nouveaux montages institutionnels permettant d'établir une coopération entre les institutions financières, les autorités locales et les habitants.

La lente évolution des résultats dans les pays africains

Quarante ans après les premiers projets visant à améliorer les conditions de vie de ces populations, les résultats sont mitigés comme le montre un certain nombre d'études. Les dernières données ne sont aujourd'hui guère encourageantes. Aujourd'hui, les instances internationales peuvent afficher un peu d'optimisme en déclarant que « au cours des dix dernières années, le pourcentage de la population urbaine vivant dans des taudis a fortement diminué dans les régions en développement : il est passé de 39 pour cent en 2000 à 33 pour cent en 2010 »²⁹. Or, il ressort également que le nombre d'habitants des taudis est, en valeur absolue, en hausse : « le nombre d'habitants des taudis est en augmentation en termes absolus dans le monde en développement, et cette tendance va se poursuivre dans le proche avenir. Le nombre d'habitants vivant dans des taudis urbains atteindrait 828 millions de personnes, contre 657 en 1990 et 767 en 2000. »

Ceci s'explique en partie par la difficulté d'estimer les efforts à mettre en œuvre : « Lorsque la communauté internationale a adopté la Déclaration du Millénaire et approuvé la cible « Villes sans taudis » en 2000, les experts ont sous-estimé le nombre de personnes vivant dans des conditions de vie médiocres. Trois ans plus tard, en 2003, des sources de données nouvelles ou améliorées montraient pour la première fois que 100 millions ne représentaient qu'une petite fraction de la population mondiale des bidonvilles (environ 10 pour cent).

Pour l'Afrique, le constat est encore plus alarmant : l'Afrique subsaharienne serait la région en développement ayant la plus grosse prévalence de taudis urbains. Dans cette région du monde, la population des bidonvilles a doublé depuis 1990, atteignant 200 millions en 2005. Il correspond à 62 % de la population urbaine de l'Afrique Subsaharienne en 2010.

[fig. 3] Evolution du nombre d'habitants des bidonvilles en Afrique par pays (avec une évolution selon quelques dates clés)

Source : Nations Unies, <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>

	1990	1995	2000	2005	2007	Evolution de 2000 à 2007
Algeria	1507568					
Angola				7511990		
Benin	1416357	1752702	2058398	2439144	2607984	549'586
Botswana	310800					
Burkina Faso	987413	1125160	1299932	1519964		
Burundi				481311	551755	551'755
Cameroon	2533539	3160932	3824751	4577500	4841056	1'016'305
Cape Verde	106153					
Central African Republic	968754	1151902	1336524	1502016	1582454	245'930
Chad	1258841	1511512	1857899	2341076	2546167	688'268
Comores	960071	112404	128409	153404	161590	33'181
Congo				1159935		
Cote d'Ivoire	2709760	3366799	4101699	4892328	5249500	1'147'801
Democratic Republic of the Congo				14408661		
Republic of Djibouti						
Egypt	12028898	10166167	7977552	5311629	5504967	-2'472'585

Equatorial Guinea				124966		
Eritrea	342441					
Ethiopia	6162783	8000891	9164381	10379517	10923419	1'759'038
Gabon				417575		
Gambia				395663		
Ghana	3717070	4221118	4614857	4889909	4945298	330'441
Guinea	1359088	1485471	1458219	1357508	1451222	-6'997
Guinea-Bissau				392834		
Kenya	2344776	2847731	3379459	4044152	4370412	990'953
Lesotho				16183		
Liberia	631800					
Libya						
Madagascar	2636216	3186048	3694009	4282591	4470427	776'418
Malawi	725087	888733	1171293	1522427	1722171	550'878
Mali	1685346	1890335	2100784	2332052	2568745	467'961
Mauritania	826658					
Mauritus						
Morocco	4489769	4903857	3713056	2195951	2276324	-1'436'732
Malawi						
Namibia	134751	168664	206345	240104	252266	45'921
Niger	1005193	1217348	1487162	1773717	1908815	421'653
Nigeria	25762538	31127010	36929861	42928382	45308647	8'378'786
Rwanda	379425	411476	898024	1159541	1197899	299'875
São Tomé and Príncipe						
Senegal	2171961	2153861	2055288	1863357	1982197	-73'091
Seychelles						
Sierra Leone				1995308		
Somalia				2119742		
South Africa	8793612	8977766	8574689	8156387	8399477	-175'212
Sudan				14170350	15467788	
Swaziland						
Tanzania						
Togo				1547580		
Tunisie	425340					
Uganda	1482357	1857942	2237709	2423306	2507472	269'763
Zambia	1825811	1962150	2079812	2297959	2404429	324'617
Zimbabwe	121605	138440	142277	842449	879107	736'830

Si l'on observe les données de la fig. 2, seuls l'Egypte, le Maroc (pays d'Afrique du Nord), le Sénégal et l'Afrique du Sud³⁰, ont vu la population de leurs bidonvilles diminuer. Il s'avère qu'hormis le Sénégal, ces pays font partie du groupe des pays que l'on peut classer comme ayant une faible prévalence de bidonvilles, qui sont des pays en dehors de l'Afrique noire. Ce sont des pays ayant une tradition de mise en œuvre de projet concernant l'amélioration des quartiers précaires.

[fig. 3] Evolution du nombre d'habitants des bidonvilles en Afrique par pays (avec une évolution selon quelques dates clés)

Source : Arimah. 2010¹ d'après UN-HABITAT, 2003²

Countries with a very high prevalence of slums (> 80%)	Countries with a high prevalence of slums (60–79%)	Countries with a moderate prevalence of slums (40-59%)	Countries with a low prevalence of slums (< 40%)
Angola, Benin, Central African Republic, Chad, Congo, Equatorial Guinea, Ethiopia, Guinea Bissau, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Niger, Rwanda, Sierra Leone, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda	Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Comoros, Cape Verde, Cote d'Ivoire, Eritrea, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Nigeria, Senegal, Zambia	Democratic Republic of Congo, Lesotho, Liberia	Algeria, Egypt , Libya, Morocco , Namibia, South Africa , Tunisia, Zimbabwe

Les pays où le nombre d'habitants des bidonvilles diminuent sont ceux :

- où se manifeste une forte tradition dans la lutte contre les bidonvilles
- où se manifeste une forte implication politique des autorités (avec pour objectifs principaux d'éviter l'insurrection des pauvres)
- où l'appui de la communauté internationale pour relever le défi est important.

C'est par exemple le cas au Maroc, où le programme Ville Sans Bidonville (VSB), initié sur instructions royales à la suite des attentats de mai 2003 perpétrés à Casablanca par de jeunes islamistes issus des bidonvilles³¹, mobilise un appui massif (d'expertise et de financement) des bailleurs de fonds, organisations internationales et partenaires de coopération (Banque mondiale, Union européenne, Agence française de développement, USAID, Cities Alliance, UN-Habitat, Agence japonaise de développement, etc). Ce programme, dont la réalisation est prévue sur la période 2004-2012, concerne 83 villes et centres urbains, soit environ 300 000 ménages (1,5 million d'habitants) dans près de 1.000 bidonvilles (Casablanca abritant à elle seule près du tiers des bidonvilles concernés, soit environ 100 000 familles). Il mobilise un investissement de 25 milliards de dirhams (2,25 milliards euros) dont une subvention de 10 milliards de dirhams (900 millions euros) du Fonds Solidarité Habitat (FSH), le reste étant assuré par les participations des bénéficiaires et des recettes de commercialisation. En 2010, 40 villes ont été déclarées VSB et près de la moitié des baraques ont été démolies (environ 150 000).

Le Sénégal, quant à lui, bénéficie d'une longue tradition de mise en œuvre de projet de résorption des bidonvilles. A la suite de l'expérience du quartier de Dalifort réalisée en 1987 avec l'appui de la coopération allemande (700 parcelles pour environ 7000 habitants) la Fondation Droit à la Ville a été créée en 1999, chargée de la restructuration et de la régularisation foncière à l'échelle nationale avec le lancement, en janvier 2010, de son programme « Villes sans bidonvilles ». Cette stratégie repose sur une participation des populations et sur une mobilisation de leurs ressources financières et humaines pour l'amélioration de leur cadre de vie.

L'ensemble de ces mesures volontaristes expliquent en grande partie ces évolutions qui laissent à penser que des améliorations sont encore possibles dans les autres pays. En effet, de manière générale, on peut noter que dans l'ensemble des pays africains, le nombre d'expulsés involontaires a fortement diminué en Afrique ces 10 dernières années. Cette diminution peut notamment s'expliquer par la fin de l'éradication violente et rapide des taudis par les autorités locales qui commencent à prendre conscience de l'enjeu, au fur et à mesure que la communauté internationale répète ses injections contre ces actions.

Ceci constitue donc une note positive qu'il convient cependant de rapidement nuancer par le fait qu'une autre forme d'expulsion s'affirme de plus en plus, forme plus pernicieuse que la précédente : l'éviction par le marché. Comme Alain Durand-Lasserve la définit, « l'expulsion par le marché est le résultat des pressions exercées

sur les ménages urbains à faible revenu habituellement combinés à des augmentations rapides des dépenses de logement (augmentation des loyers, des coûts de services, et des impôts) »³².

[fig. 2] Evolution du nombre de personne ayant subi une expulsion forcée

	Africa		Total (monde)
	Nombre de personne	% du total	
1998-2000	1'607'435	37.43	4'294'978
2001-2002	4'086'971	60.65	6'738'887
2003-2006	2'004'171	35.50	5'646'171
2007-2008	270'660	17.02	1'590'168

Source: Center on Housing Rights and Eviction¹

Faire progresser les pratiques et les connaissances locales

Cependant, cette incantation butte sur de nombreuses réalités locales et notamment sur la place réelle des bidonvilles dans les villes africaines. Revisiter les modalités de planification urbaine et mieux cerner les réalités locales semblent une nécessité.

Décrypter les réalités urbaines et les pratiques des citoyens dans une ville en mouvement

Parallèlement, dans la ville africaine, on assiste également à « la transformation d'une modernité « solide », stable et répétitive vers une modernité « liquide », flexible et inconstante »³³. Cette nouvelle façon d'appréhender le monde oblige maintenant à dépasser une dichotomie analytique des pratiques urbaines : modernité versus tradition, urbain versus rural. Il convient de changer de grille de lecture et d'analyse pour observer, nommer et comprendre les pratiques et les façons d'habiter des citoyens des bidonvilles. Un autre cadre de lecture permettrait certainement une meilleure appropriation des processus de planification par les autorités locales et les habitants. Et cela serait l'occasion de dépasser cette dichotomie ville riche / « non ville » pauvre pour trouver d'autres solutions pour intégrer les bidonvilles à la ville. La « modernité liquide » contemporaine nous oblige ainsi à faire sans cesse évoluer les paradigmes et les approches et dépasser les dichotomies factices pour mieux cerner les attentes d'une proportion de plus en plus importante de citoyens habitant dans les bidonvilles.

Ainsi, paradoxalement, l'argumentaire développé par l'ONU, cherchant à traduire une dure réalité pour faire émerger le problème des bidonvilles comme un enjeu planétaire, n'aboutit qu'à les stigmatiser un peu plus. Dans ce cadre, des critiques peuvent aussi bien être adressées au livre touffu et pamphlétaire de Mike Davis³⁴ qu'aux chiffres fournis par le PNUD Habitat³⁵. Ces données annihilent toutes perspectives d'action en diabolisant le phénomène de bidonvilles sans pour autant rentrer dans la réalité quotidienne des habitants de ces quartiers. Loin de se focaliser sur des données statistiques de l'accroissement de la taille des bidonvilles, il convient également d'examiner les mouvements qui luttent pour l'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles. Par les réseaux, les associations et la création d'un espace urbain à dimension humaine qu'Agier qualifie de « ville bis », deviennent un lieu dont la dimension culturelle et relationnelle est prégnante³⁶.

Le bidonville est un chantier où s'élaborent et se transmettent des comportements innovants, des nouvelles valeurs, des nouveaux codes de sociabilité en réponse aux contradictions nées de la confrontation des schémas traditionnels et des conditions

32 Alain DURAND-LASSERVE " Informal settlements and the millennium development goals: global policy debates on property ownership and security of tenure" in Global Urban Development Volume 2 Issue 1 (2006)

33 Zygmunt BAUMAN, L'identité, (Editions de L'Herne, Paris, 2010)

34 Mike DAVIS, Le pire des mondes possibles : de l'explosion urbaine au bidonville global (Paris, La Découverte, 2006)

35 Tom ANGOTTI, "Apocalyptic anti-urbanism ! Mike Davis and his planet of slums" in International Journal of Urban and Regional Research, n°30, (2006) : 961-968.

36 Michel AGIER, 1999, L'invention de la ville. Banlieue, township, invasions et favelas, (Paris, Editions des archives contemporaines, 1999)

de vie urbaine. Les bidonvilles offrent aux immigrants ruraux et étrangers un lieu d'adaptation au cadre urbain et l'acquisition d'une urbanité qui constitue un espoir de promotion sociale. Ce sont donc des lieux de formation de la ville (puisque la ville s'étend et se densifie dans ces bidonvilles par l'arrivée des nouveaux migrants) mais aussi de formation à la ville pour un grand nombre de néo-urbains. Ainsi, « les « squatters ne sont pas des parasites. En fait, ce sont les plus grands constructeurs de maisons du monde. Ils sont les acteurs clés qui ont la volonté, la détermination et le besoin de construire la ville de demain »³⁷.

Pour arriver à mieux intégrer les bidonvilles dans la ville et améliorer les pratiques de planification pour mieux les prendre en compte, je propose ainsi d'explorer deux pistes qui me semblent fondamentales :

- décrypter et analyser les réalités locales dans les bidonvilles : on a maintenant sur les problèmes urbains une masse d'idées générales, et ce qu'il faut donc connaître pour pouvoir avancer, ce sont les mécanismes qui s'accrochent à une réalité opérationnelle locale ;

- améliorer les liens entre la recherche et la pratique : il s'agit en effet de s'interroger sur le passage de l'outil théorique à l'outil opérationnel, question qui concerne au premier chef le statut de l'expertise. Cette expertise qui se nourrit d'une recherche opérationnelle est encore assez peu fournie en Europe... et surtout assumée par la Banque Mondiale, lui permettant de mieux imposer ses politiques.

Planifier autrement la ville africaine

Face à ce constant de l'évolution des pratiques urbaines et face aux bilans très mitigés de l'action de la communauté dans la réduction du nombre de bidonvilles, l'ONU incite fort justement à : « OEuvrer, avec le soutien de la communauté internationale, à dépasser les objectifs actuels de l'initiative «Villes sans taudis» en réduisant la population des bidonvilles et en améliorant les conditions de vie de leurs habitants et, pour ce faire, accorder la priorité aux stratégies nationales de planification urbaine faisant intervenir toutes les parties concernées; garantir aux habitants des bidonvilles l'égalité d'accès aux services publics, y compris la santé, l'éducation, l'énergie, l'eau et l'assainissement, et le logement correct; et promouvoir le développement urbain et rural durable »³⁸.

Un long chemin reste ainsi à parcourir puisque les États africains n'ont toujours pas su dépasser les dernières tentatives de planification datant, pour la plupart d'entre elles, des années 80. Après cette période, avec la redéfinition du périmètre d'action de l'État suite aux politiques d'ajustements structurels, les politiques publiques urbaines ont disparu. Notamment, face à l'assistance technique des bailleurs de fonds étrangers, nous avons pu assister à la reproduction et au mimétisme des acteurs locaux reprenant des visions et des pratiques d'urbanisme européennes, américaines ou encore asiatiques : «Les villes depuis le début de l'ère coloniale sont devenues vecteurs de «modernisation», terme utilisé en fait comme synonyme d'ouverture à la colonisation. Elles constituent des foyers privilégiés de la rencontre et de combinaison, sinon encore de la synthèse des valeurs dites «traditionnelles» remaniées sous l'action des valeurs occidentales dominantes»³⁹.

De plus, de nouveaux paradigmes (décentralisation, privatisation des services et participation populaire, ainsi que le credo néo-libéral de la bonne gouvernance) sont progressivement devenus des méthodes d'actions qui n'ont pas permis de développer une action globale sur l'ensemble des villes pour redonner un cadre de développement harmonieux.

37 Robert NEUWIRTH Squatters and the cities of tomorrow in City, 11 :1, (2007):71-80

38 NATIONS UNIES, Projet de résolution renvoyé à la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale par l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, A/65/L.1, New York, 35 p.

39 Catherine COQUERY-VIDROVITCH, "Ville coloniale et Histoire des Africains" in Vingtième siècle. Revue d'Histoire, n° 20, (1988) : 49-73.

Or, il ressort au contraire qu'aujourd'hui les fractures spatiales héritées (ville blanche/ ville noire puis ville moderne/ville « bidonville) n'ont fait que s'aggraver et que d'autres fractures semblent naître avec, notamment, l'apparition dans certains pays africains de ce que l'on peut nommer des « gated communities ». Nous assistons donc à une confrontation entre :

- l'intégration ambitieuse d'un dogme de compétitivité territoriale, issu de cette vague d'urbanisation globalisée, façonnant les territoires urbains et favorisant le développement d'une ville moderne ;

- la gestion de réalités locales d'une grande partie des habitants vivant dans des conditions précaires, construites à partir de situations sociales, économiques et environnementales différentes selon le degré d'insertion sociale des habitants et selon l'épaisseur physique du territoire urbain construit au cours des différentes vagues d'urbanisation et qui aujourd'hui devient un véritable enjeu de développement. Selon un rapport récent de l'ONU-Habitat, les habitants des taudis se trouvent dans des conditions du moins aussi mauvaises sinon pires que celles de leurs homologues ruraux. Le milliard de personnes habitant les taudis de la planète sont susceptibles de mourir plus tôt, de connaître davantage la faim et la maladie, d'atteindre un niveau d'éducation moindre et d'avoir moins de chances d'emplois que les résidents urbains qui n'habitent pas dans les taudis⁴⁰.

