

# Politiques & Pratiques de développement

GRET

Professionnels du  
développement  
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du GRET et de ses partenaires.

NUMÉRO 22 ★ OCTOBRE 2016



## Quartiers précaires : du déni à la reconnaissance

*Alors que la population des bidonvilles représente près d'un tiers de la population urbaine mondiale, ces quartiers sont rarement représentés sur les cartes des villes. Cette invisibilité organisée s'accompagne d'un déficit de connaissances et de reconnaissance, ce qui entretient la stigmatisation et l'auto-stigmatisation ressentie par de nombreux habitants. Depuis 30 ans, le GRET agit dans les villes d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Afrique et d'Asie, et plus récemment dans les départements d'outre-mer français, afin que ces quartiers soient véritablement intégrés et associés à la construction de villes viables et solidaires.*

### Des territoires stigmatisés aux réalités contrastées

Quartiers « précaires », « informels », « illégaux », « spontanés », ou encore « bidonvilles » : une première difficulté rencontrée lorsque l'on s'intéresse à ces quartiers est de les nommer. Les qualificatifs employés sont réducteurs. Ils font référence à une norme urbanistique et foncière que ces quartiers et leurs habitants ne respecteraient pas, et pointent en même temps les liens étroits qu'ils entretiennent avec le reste de la ville. Chaque pays attribue un ou des noms spécifiques à ces quartiers, qui sont en général évocateurs : les *kebbé* (littéralement « déversoir ») et les *gazra* (littéralement « pris de force ») en Mauritanie, les *achwaiy* (« aléatoire ») et les *ghir amena* (« dangereux ») en Égypte, les *dibodo* (« zone boueuse ») en République du Congo. Ils témoignent du regard porté sur ces territoires et leurs habitants, et du traitement souvent autori-

taire dont ils ont fait l'objet de la part des États. L'ensemble de ces dénominations ne tient pas compte de la diversité des situations existantes, en termes de niveau de vie des habitants, de conditions d'habitat et d'équipement, de statut foncier. Les réalités varient entre régions et pays ou entre villes, mais également au sein d'une même ville, voire d'un même quartier.

**Par « quartiers précaires », le GRET désigne des territoires cumulant un ou plusieurs éléments de précarité et de stigmatisation sociale, et se caractérisant le plus souvent par une mixité à la fois sociale et urbanistique.** Ces quartiers ont en commun le statut foncier de leurs habitants, ces derniers n'ayant, pour tout ou partie d'entre eux, aucun droit reconnu et sécurisé par le cadre juridique et institutionnel en place.

L'expression « quartiers informels » traduit la relation étroite qu'entretiennent ces quartiers avec le secteur formel et les pouvoirs publics. Leur création et extension constituent une réponse face à l'insuffisance ou l'inadéquation de l'offre formelle. Possession de « petits papiers » fonciers, autorisation d'occuper, paiement du droit de s'installer, installation en terrain constructible ou non, avec ou sans permis de construire, etc. Entre l'illégalité intégrale ou la parfaite légalité foncière, urbaine ou administrative, de nombreuses situations intermédiaires existent.

Les conditions de vie dans ces quartiers sont pénibles : enclavement, exposition à divers risques, services publics défaillants, logement précaire, pollution, insécurité, promiscuité, violences. Considérés comme illégitimes ou dangereux, ces quartiers sont souvent ignorés voire réprimés ou détruits par les pouvoirs publics.

Fondé en 1976, le GRET est une ONG internationale de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Dans plus de 30 pays, ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.



Terrain de basket à Martissant, Port-au-Prince, Haïti © Estelle Grandidier

**Pourtant, nés des initiatives populaires, auto-construits et aménagés progressivement par leurs habitants, ils possèdent souvent des qualités que l'on cherche ailleurs à développer afin de produire des « villes durables » :** forte identité, liens sociaux solides, densité, proximité des zones d'emploi et de services, déplacements à pied, usage économe des ressources, recyclage des déchets, mixité des fonctions résidentielle et économique.

## Des acquis menacés par la libéralisation des marchés fonciers

Plus de 880 millions de résidents urbains vivent aujourd'hui dans des bidonvilles et ONU-Habitat prévoit qu'ils devraient être deux milliards en 2030. Dans le même temps, la surface des villes devrait tripler. Ces évolutions touchent d'abord l'Asie et l'Afrique. Elles invitent à travailler tant sur la ville existante que sur celle à créer.

D'une part, il s'agit d'absorber la croissance urbaine sans augmenter la ségrégation spatiale et l'éloignement des quartiers précaires et de leurs habitants toujours plus loin des centres-villes où se trouvent les emplois et les services, ou dans des zones à risques. D'autre part, il s'agit de réduire les émissions de gaz à effet de serre des villes, de favoriser leur adaptation au dérèglement climatique et de préserver les espaces naturels et agricoles.

Depuis une vingtaine d'années, un consensus émerge dans le débat international sur l'intérêt de privilégier la réhabilitation *in situ* des quartiers précaires dès que possible et de lutter contre les évictions. Par ailleurs, la prise de conscience des risques écologiques liés à l'urbanisation massive, de la vulnérabilité des quartiers précaires et de la nécessité d'actions volontaristes est désormais généralisée. La montée en puissance de la société civile et des collectivités territoriales via les politiques de décentralisation ou déconcentration va également dans le sens d'une meilleure prise en compte des contextes locaux et des attentes des citoyens-citadins, autrement dit, de davantage de démocratie locale.

Pourtant, les quartiers précaires et leurs habitants sont plus que jamais menacés par la financiarisation des villes, qui se manifeste par le poids grandissant des investissements privés (présence de grands promoteurs et sociétés financières) dans les marchés foncier et immobilier, sans régulation publique suffisante. Ces évolutions sont sous-tendues par des représentations culturelles qui magnifient les valeurs d'attractivité et de compétitivité coupant court au débat politique et démocratique sur la ville souhaitée à moyen et long termes. **La valeur foncière des quartiers précaires est potentiellement immense et l'on pourrait assister, dans les années à venir, à des évictions massives de populations.**



## Recommandations pour une meilleure intégration des quartiers précaires

Les représentations qui opposent formel et informel, ville « moderne » et « archaïque » ou « anarchique », sont simplistes et fortement ethnocentrées. Le modèle de ville de référence, consommateur d'espace, d'eau et d'énergie n'est pas durable. Les outils existants se réfèrent à une ville légale décalée des réalités locales et sont souvent inopérants.

**Ces constats nous engagent à aborder ces territoires autrement et à expérimenter des propositions alternatives** qui combinent des démarches plus économes en ressources, inscrites dans les dynamiques locales et adaptant les normes. C'est une question essentiellement politique. C'est donc avant tout à ce niveau que des progrès doivent être recherchés.

### ★ *Inciter les responsables nationaux...*

- **À repenser les normes.** Les normes doivent être adaptées aux contextes locaux pour accompagner la réhabilitation progressive des quartiers et l'urbanisation nouvelle, en lien avec les moyens financiers et les aspirations des habitants et des collectivités territoriales.
- **À investir dans des filières de formation.** Les pays et les villes doivent investir sur la mise en place de filières pérennes de formation supérieure. Trois domaines sont à prioriser : l'urbanisme, la gestion territoriale et l'accompagnement social.

### DES DIAGNOSTICS DE TERRAIN POUR AMORCER LE DÉBAT

De 2011 à 2016, le Gret et le Pact ont travaillé en Guyane afin de proposer des solutions à l'urbanisation spontanée qui se développe très rapidement à Saint-Laurent du Maroni. Le dénombrement des habitats grâce à des vols ULM a montré qu'il ne s'agissait pas d'une poignée d'habitats mais de plusieurs milliers. Cela a produit un premier déclic chez les élus. Un diagnostic approfondi des pratiques, des attentes et capacités contributives des familles, du cadre législatif et technique, ainsi que le débat continu avec les élus et techniciens ont débouché sur des innovations sociales, techniques, financières et juridiques.

### DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT À L'AUTOCONSTRUCTION

Suite au séisme du 12 janvier 2010, le Gret a mis en place un Centre d'appui à la reconstruction dans le quartier de Baillergeau, à Port-au-Prince, en Haïti. Il apporte un appui financier et technique aux familles pour assurer la qualité et la sécurité des constructions et améliorer les circulations dans le quartier en réalisant des opérations groupées.

### ★ *Convaincre les décideurs politiques locaux...*

- **De reconnaître l'existence des quartiers précaires.** Les pouvoirs publics ont une grande responsabilité dans l'existence de ces quartiers du fait des actions menées ou le plus souvent de leur inaction. Ils sont également dépassés par un processus d'urbanisation rapide vis-à-vis duquel ils ont peu de moyens pour développer des politiques d'anticipation et d'encadrement.

### **Convaincre les décideurs peut passer par la mise en place de diagnostics socio-urbains**

afin de produire des connaissances quantitatives et qualitatives pour rendre visibles l'existence de ces quartiers et la part réelle qu'ils occupent dans la ville, sensibiliser les élus tant sur les difficultés rencontrées par les familles que sur leurs capacités de contribution et d'initiative et proposer des solutions pertinentes.

**Les habitants possèdent également un pouvoir d'influence** sur les décisions politiques, surtout s'ils s'organisent collectivement.

- **D'opter pour la réhabilitation *in situ* des quartiers précaires et l'encadrement de l'urbanisation informelle future.** Les opérations de réhabilitation devront prioriser les actions sur l'espace public sans exclure le logement, les services, le développement économique et social et la protection de l'environnement. Étant les premiers concernés, les habitants et usagers seront impliqués à chaque étape et dans les choix stratégiques d'intervention.

Chaque opération fera l'objet d'une équation financière et urbanistique prenant en compte les impacts à moyen et long termes. Elle s'inscrira dans une vision à l'échelle de la ville en lien avec son environnement.





## Références

- Onu-Habitat, *Objectifs du Millénaire pour le développement. Rapport 2015*, Nations Unies, New York, 2015.
- Mansion A., Rachmuhl V., *Bâtir des villes pour tous en Afrique : leçon de quatre expériences*, Gret, GLTN-ONU-Habitat, 2012, Synthèse, [www.gret.org/wp-content/uploads/Batir-des-villes-pour-tous\\_LIGHT.pdf](http://www.gret.org/wp-content/uploads/Batir-des-villes-pour-tous_LIGHT.pdf)
- Michel A., Denis E. et Gonçalves Soares R. (sous la direction de), « Dynamiques foncières dans les villes du Sud », in *Revue Tiers Monde* n° 206, avril-juin 2011, Dossier.
- Clerc V., Rachmuhl V., *Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh - Cambodge : dynamiques et enjeux pour l'action publique*, SCAC de Phnom Penh et Gret, Coopérer aujourd'hui n° 50, 2006, [www.gret.org/wp-content/uploads/07856.pdf](http://www.gret.org/wp-content/uploads/07856.pdf)
- Massiah G., Tribillon J.-F., *Villes en développement*, La Découverte, Paris, 1988.

Concernant l'urbanisation informelle, qui représentera plus de 50 % de l'urbanisation future, la priorité est de définir et mettre en œuvre les modalités indispensables de son « encadrement » : tracer la trame urbaine, à partir des trames grise, verte et bleue ; réserver des emprises pour l'espace et les équipements publics ; interdire les zones à risques ; protéger les zones agricoles et naturelles. Ce travail de planification minimum relève de la responsabilité première des pouvoirs publics locaux.

Deux éléments déterminent la faisabilité de toutes les opérations : l'accès au foncier et au financement. **Du foncier doit être sorti du marché pour garantir la sécurité de la tenure et le contrôle des prix.** Au niveau financier, les efforts porteront en priorité sur la fiscalité locale et la mise en place de microcrédit à l'habitat.



### ★ **Modifier les pratiques des opérateurs et professionnels de projets urbains**

- **Accorder plus d'importance à l'accompagnement social.** L'accompagnement social doit constituer une activité aussi importante que les composantes techniques ou financières des opérations. Il se décline en activités à mener en amont des opérations, pendant et après.

L'information continue tout au long de l'opération, la participation des habitants ainsi que l'accompagnement post-opérationnel en constituent des aspects stratégiques.

- **Positionner les collectivités locales en pilote.** L'élargissement des opérations aux dimensions urbaines, économiques, environnementales et sociales questionne les modalités de pilotage classiques. En tant que gestionnaires des territoires concernés par les opérations, les collectivités locales devront jouer un rôle central dans les dispositifs de pilotage multi partenariaux mis en place. Elles auront besoin d'être renforcées pour assumer cette position.

### ★ **Augmenter l'aide internationale destinée aux quartiers précaires**

- **Accroître les financements.** Vu l'ampleur des besoins, il est nécessaire d'augmenter les moyens dédiés à l'expérimentation et au

déploiement de projets de réhabilitation *in situ* et d'encadrement de l'urbanisation dans les grandes villes et les villes secondaires. Il faut également allonger la durée des projets en cohérence avec la durée nécessaire au changement social et urbain. L'existence de l'objectif 11 des Objectifs du développement durable « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » peut constituer un atout dans ce sens.

- **Peser sur les décisions politiques nationales.** Les bailleurs ont mis en place des standards internationaux insistant sur la prise en compte des impacts sociaux et environnementaux dans les projets urbains. Ils doivent être plus exigeants vis-à-vis des décideurs nationaux et des agences d'exécution dans leur application, en soumettant le financement de nouveaux projets aux résultats obtenus.
- **Soutenir la capitalisation et la recherche-action.** Les bailleurs ont un rôle à jouer pour soutenir financièrement la capitalisation, l'apprentissage mutuel et la mise en réseau, ainsi que des dispositifs de recherche-action associant chercheurs et professionnels autour de la ville de demain. ●

Virginie Rachmuhl, Gret ([rachmuhl@gret.org](mailto:rachmuhl@gret.org))