

Conférence *Idées pour le développement* « *Slum is beautiful?* Repenser les quartiers précaires »

jeudi 16 mars 2017
à l'Agence française de développement



Conférence-débat animée par Vincent EDIN, journaliste indépendant, avec :

- Amina ABDI ADEN, ministre déléguée auprès du ministre de l'Urbanisme chargée du Logement, République de Djibouti ;
- Pierre-Arnaud BARTHEL, chef de projet, division Collectivités locales et Développement urbain, AFD ;
- Agnès DEBOULET, professeur de sociologie à l'université Paris 8, codirectrice du laboratoire Architecture, ville, urbanisme, environnement (LAVUE) ;
- Magali FRICAUDET, coordinatrice de la commission Inclusion sociale, Démocratie participative et Droits humains, Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU).

Introduction par Irène SALENSON, chargée de recherche « transitions urbaines », AFD.

Synthèse et compte rendu révisé des échanges

Synthèse

D'ici 2050, environ 50 % de la population urbaine mondiale vivra dans des quartiers précaires. Que faire face à cette évolution ? La marchandisation du logement et le manque de ressources publiques imposent de nouvelles pistes de réflexion.

L'urbanisation se fait à 40 % dans les bidonvilles

En 2001, un tiers de la population urbaine vivait dans des quartiers précaires selon le Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). Cette proportion avoisinera les 50 % d'ici 2050. De fait, l'urbanisation massive que connaît le monde se fait en grande partie dans les quartiers précaires : ces derniers représentent désormais près de 40 % de l'expansion urbaine selon le rapport *Global Risks 2015* du Forum économique mondial.

Réhabiliter les quartiers précaires : les défis de Quito

Dans ces conditions, comment garantir un logement décent à tous les citoyens ? En octobre 2016, lors de la conférence Habitat III de Quito, un **nouvel agenda urbain a été adopté par les Nations unies**. Aux politiques de démolition et d'expropriation mises en œuvre dans de nombreux pays, cet agenda propose une alternative : la réhabilitation des quartiers précaires.

Les collectivités locales ont un rôle majeur à jouer dans cette stratégie. Échelon administratif le plus proche des habitants, elles présentent l'avantage de bien connaître les réalités du terrain. Mais elles **manquent souvent de moyens financiers** : « *Selon un rapport de l'Observatoire des finances locales, la part des ressources allouées aux gouvernements locaux par les gouvernements nationaux est de 20 % dans les pays de l'OCDE. Dans les pays les moins avancés, elle est de seulement 5 %* » (M. Fricaudet).

En parallèle, l'intervention des bailleurs de fonds peut se heurter à plusieurs difficultés. La **rigidité de la gouvernance des États** d'abord : « *L'AFD prône un développement urbain intégré alors que la maîtrise d'ouvrage est rarement en capacité d'agir sur le développement économique local, sur les infrastructures ou sur le social* » (P.A. Barthel). Les **délais de montage des projets** ensuite : « *La bureaucratie de l'aide au développement, de manière générale, est assez lourde alors que les territoires évoluent vite. Deux ans sont parfois nécessaires pour les enquêtes sociales, les enquêtes économiques, les diagnostics de coproduction, les workshops participatifs, les focus groups, etc.* » (P.A. Barthel).

Articuler droit au logement et liberté économique

La réhabilitation des quartiers précaires est d'autant plus compliquée par la **marchandisation accrue du secteur du logement**. Les effets de ce phénomène sont visibles au Sud comme au Nord. « *En Espagne, entre 2008 et 2015, 500 000 expulsions ont été enregistrées du fait de la financiarisation des crédits immobiliers, dans le cadre des politiques publiques tournées vers l'accès individuel à la propriété* » (M. Fricaudet).

À **Djibouti**, l'accueil de réfugiés fuyant la guerre au Yémen et disposant d'importants moyens de subsistance a causé un « **phénomène inattendu de spéculation immobilière et de hausse des loyers, qui a contraint certaines personnes à s'installer dans des zones d'occupation dites "spontanées"** » (A. Abdi Aden). Pour répondre à cette crise, le gouvernement a adopté en 2014 un vaste programme

de construction de logements sociaux. Celui-ci prévoit de construire 5 000 logements, de viabiliser 150 hectares et de constituer des réserves foncières qui deviendront propriété de l'État et seront mises à la disposition des populations djiboutiennes.

Ces exemples posent la question du **droit au logement et de son articulation avec les mécanismes de marché**. « *Nous avons assisté ces dernières années à un retrait massif des politiques publiques dans le secteur du logement et en payons les conséquences aujourd'hui. La campagne The Shift lancée par CGLU vise à promouvoir le logement comme un droit et non comme une marchandise* » (M. Fricaudet). L'enjeu est essentiel : selon le *World Cities Report 2016* d'ONU-Habitat, un milliard de logements devront être bâtis d'ici 2025 pour répondre à l'essor de la population urbaine. Le coût s'élèvera à 11 000 milliards de dollars.

Changer de regard sur les bidonvilles

L'essor des quartiers précaires interroge par ailleurs le regard traditionnellement posé sur les bidonvilles. L'enjeu est aujourd'hui d'aborder ces quartiers comme une **partie intégrante des territoires urbains**. « *Les quartiers précaires se développent à une vitesse phénoménale, mais ils continuent d'être perçus comme une source de menaces et de dangers à laquelle il faut répondre. La question fondamentale de la contribution de ces quartiers et de leurs habitants à la ville [...] n'est toujours pas prise en compte* » (A. Deboulet).

Les implications de ce changement de paradigme pour la recherche et l'élaboration des politiques publiques sont colossales. « *L'étude des quartiers précaires oblige à un travail de décentrement. Il est difficile de se contenter d'outils urbanistiques, architecturaux ou cartographiques classiques, qui ne prennent pas en compte la vision de ces quartiers par les habitants eux-mêmes. Une synthèse disciplinaire est donc nécessaire* » (A. Deboulet).

Compte rendu révisé des débats

Introduction

Irène SALENSON, chargée de recherche « transitions urbaines », AFD

Nous avons choisi un titre sous la forme d'une question (« slum is beautiful ? ») car nous voulions mettre l'accent sur deux visions opposées des bidonvilles : une vision romantique (la « favela chic ») et une vision négative qui véhicule des stéréotypes.

Selon les estimations des Nations unies, **environ 50 % de la population urbaine mondiale résidera dans des quartiers précaires d'ici 2050.**

Les chiffres de 2013 montrent qu'**en Afrique subsaharienne les deux tiers de la population urbaine habitent dans des quartiers précaires. Cette proportion est d'un tiers en Asie et d'un quart en Amérique latine.** Les pays les plus affectés sont les pays les moins avancés et les pays en crise. Dans certains d'entre eux, en Afrique subsaharienne notamment, entre 80 et 90 % de la population urbaine habite dans des quartiers précaires.

Nous observons que ce phénomène d'urbanisation et de précarisation est majoritaire. Pourtant, **de nombreux gouvernements continuent de mener des politiques répressives en démolissant ces quartiers et en chassant leurs habitants.** Cette attitude est contraire à certains engagements que l'AFD, en tant qu'agence de coopération internationale, entend respecter. En effet, **un des objectifs du nouvel agenda urbain adopté à Quito en octobre 2016 est la réhabilitation des quartiers précaires.**

Dans le cadre du projet de lutte contre la pauvreté, de réduction des inégalités et de promotion du développement, l'AFD finance par ailleurs plusieurs projets de réhabilitation de quartiers précaires, notamment à Djibouti. Enfin, l'AFD mène une réflexion en partenariat avec les chercheurs et les acteurs de la société civile.

Intervention des panélistes

Renouveler le regard sur les quartiers précaires

Vincent EDIN

Agnès Deboulet, vous êtes à l'origine de *Repenser les quartiers précaires*, une étude de l'AFD publiée en 2016 à l'occasion de la conférence des Nations unies dédiée aux villes, Habitat III (téléchargeable [ici](#)). Pouvez-vous expliquer votre choix de parler des quartiers précaires, et non des bidonvilles, des taudis ou des quartiers défavorisés ?

Agnès DEBOULET, professeur de sociologie à l'université Paris 8, codirectrice du laboratoire Architecture, ville, urbanisme, environnement (LAVUE)

Après de nombreux échanges sur le sujet, nous avons choisi de traiter de la précarité de statut d'occupation plutôt que de la précarité constructive habitationnelle. Nous avons mis l'accent sur les

enjeux fonciers et sur les différents niveaux d'insécurité liés à la formation de l'habitat, du niveau semi-légal au niveau totalement illégal.

La notion de « précarité » est ambiguë car certaines personnes l'associent aux bidonvilles. **Même lorsqu'elle concerne la vulnérabilité résidentielle, comme certains programmes le développent, la précarité est liée à des politiques publiques qui ne se donnent pas les moyens de reconnaître ces quartiers, créant ainsi l'insécurité.**

Vincent EDIN

En introduction, vous expliquez que les politiques publiques ne disposent pas des moyens nécessaires. Cette étude s'adresse-t-elle avant tout aux politiques ?

Agnès DEBOULET

Elle s'adresse aux politiques, mais aussi aux étudiants, aux professionnels, aux chercheurs et à tous les acteurs potentiels de la vie urbaine.

Nous y proposons une **nouvelle manière de penser les quartiers précaires, qui soulignerait leur complexité et leur diversité tout en s'interrogeant sur leur légitimité plutôt que sur leur légalité** ou leur illégalité. La présence massive de l'habitat précaire dans le monde nous oblige à renouveler notre façon d'aborder la problématique urbaine. **Que signifierait la notion de « condition urbaine » si une majorité de citoyens, qu'ils habitent des quartiers précaires ou qu'ils soient sans logement, n'étaient pas reconnus ?**

L'enjeu est aussi de considérer la contribution de ces quartiers à l'économie urbaine et à la fabrication de l'environnement urbain. **Les quartiers précaires se développent à une vitesse phénoménale, mais ils continuent d'être perçus comme une source de menaces ou de dangers à laquelle il faut répondre.** La question fondamentale de la contribution de ces quartiers et de leurs habitants à la ville – question que certains chercheurs pionniers avaient posée il y a déjà quarante ans – n'est toujours pas prise en compte.

Vincent EDIN

Comment l'approche des politiques publiques vis-à-vis des quartiers précaires a-t-elle évolué au cours des quarante dernières années ?

Agnès DEBOULET

De nombreux travaux actuels montrent qu'il est désormais nécessaire de **revisiter l'approche binaire selon laquelle la production d'une ville se partage entre une production formelle et une production informelle. L'étude de la situation de Calcutta a démontré que l'État et les pouvoirs locaux contribuaient eux-mêmes à produire de l'informel.** Dans tous les cas, nous observons que le secteur informel a été encouragé par ceux-là mêmes qui disent vouloir l'éradiquer. Cette prise de conscience a profondément transformé les travaux de recherche depuis une quarantaine d'années.

Par ailleurs, le développement d'une forme de néolibéralisation et le **désinvestissement massif dans la production de logements locatifs** ont modifié nos sociétés. Dans un tel contexte, la production par d'autres moyens d'habitats populaires ou précaires s'est logiquement renforcée.

Un sujet qui occupe la plupart des auteurs de *Repenser les quartiers précaires* et un certain nombre d'autres collègues est l'amélioration des moyens de la connaissance sur ces quartiers. L'enjeu est colossal dans la mesure où, dans certains pays, les populations des quartiers précaires sont largement majoritaires et continuent de s'accroître pendant que les politiques publiques se focalisent sur l'existant sans se préoccuper de l'avenir. Or **la connaissance des quartiers précaires a été négligée par les chercheurs à cause de la difficulté à produire des données et de l'éloignement des lieux**

d'étude par rapport aux centres universitaires. Tous les chercheurs travaillent sur les mêmes quartiers et délaissent les quartiers périurbains lointains. Ce constat nous conduit à nous demander ce qui définit la condition de ces « néocitadins » qui ne sont reconnus ni sur le plan légal ni sur le plan statistique et qui n'ont pas de réalité tangible dans la ville.

La recherche est beaucoup plus active aujourd'hui qu'il y a quarante ans. Cela dit, l'appréhension de la diversité des quartiers précaires reste problématique. Les chercheurs ne disposent pas toujours des bons outils ou des bonnes méthodes. **L'étude des quartiers précaires oblige à un travail de décentrement.** Il est difficile de se contenter d'outils urbanistiques, architecturaux ou cartographiques classiques, qui ne prennent pas en compte la vision de ces quartiers par les habitants eux-mêmes. Une synthèse disciplinaire est donc nécessaire pour améliorer la connaissance des quartiers précaires. Certains pays sont en avance dans ce domaine. D'autres continuent de traiter les quartiers précaires comme un sujet secondaire.

Il est impossible de mener une politique publique pertinente sans production de connaissance. **Les pionniers des années 1970 avaient compris que l'attention des politiques devait se porter sur les occupants des quartiers dans leur grande diversité, non plus seulement à travers la notion de « besoin », qui est assez normative et réductrice, mais à travers celle de « priorité ».** Il arrive que certains habitants, au premier stade de leur trajectoire sociale et résidentielle, préfèrent rester dans les quartiers précaires pour économiser et préparer leur installation future. Or **cette notion de « priorité » des occupants n'est pas prise en compte par les politiques publiques.**

« Coproduire » pour donner du sens à l'urbain

Vincent EDIN

La coproduction et la participation des habitants dans l'élaboration des politiques publiques peuvent-elles contribuer à faire avancer la recherche ?

Agnès DEBOULET

En France, le terme de « **coproduction** » est apparu il y a une dizaine d'années. Il a intégré le vocabulaire législatif récemment. Mais son utilisation dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 ne signifie pas qu'il deviendra effectif rapidement. **Ce terme dépasse le formalisme de la participation purement délibérative pour rejoindre l'agir et le faire-ensemble,** de la production des données et la conception jusqu'à la réalisation. La collaboration se fait à tous les niveaux et dans toutes les instances.

Avant la mise en place de la division du travail il y a quelques dizaines d'années, les habitants des quartiers précaires avaient toujours tout coproduit.

La coproduction permet aux habitants de s'approprier leur espace et leur devenir. Elle favorise ainsi les sentiments de pouvoir agir et de bien-être. De manière générale, la coproduction participe à donner du sens à l'urbain.

Dans les quartiers précaires, la capacité de coproduction existe déjà largement. Certains quartiers de 800 000 habitants ont été entièrement réalisés sans l'aide des pouvoirs publics. D'où cette question fondamentale : **comment faire de l'urbain à de très grandes échelles sans outil spécifique ?** Aujourd'hui, le plus difficile n'est pas de construire un logement, mais de concevoir une trame urbaine rendant possible la cohabitation d'êtres humains qui ne se connaissent pas nécessairement. **L'urbain n'est plus produit de manière communautaire, mais gouverné par le déploiement des marchés fonciers immobiliers, y compris pour l'habitat précaire.**

La coproduction ne consiste pas pour autant à revenir à une époque antérieure. En Afrique notamment, les initiatives des groupes d'habitants de l'ONG Slum Dwellers International visent à réaménager les parcelles. **Les habitants ont compris que, pour attirer la reconnaissance des pouvoirs publics et**

exister en paix, il fallait accepter, voire anticiper, certaines règles de réaménagement. De cette manière, les habitants deviennent acteurs du projet et décident, sur la base d'un recensement, à quel endroit sera effectué le réaménagement. S'ils ignorent les règles de réaménagement et s'opposent aux pouvoirs publics, ils risquent l'éviction.

L'impact des flux migratoires : le cas de Djibouti

Vincent EDIN

Madame la Ministre, comment réagissez-vous aux propos d'Agnès Deboulet ?

Amina ABDI ADEN, ministre déléguée auprès du ministre de l'Urbanisme chargée du Logement, République de Djibouti

Agnès Deboulet a posé beaucoup de questions auxquelles nous essayons de répondre au quotidien dans la République de Djibouti. Les réponses ne sont pas évidentes. Lorsque les populations éprouvent des besoins réels, ils apportent leur propre réponse, ce qui mène à l'émergence de nouveaux quartiers. L'État souhaiterait intégrer ces populations aux habitants de la ville, mais il ne dispose pas toujours des moyens nécessaires.

Il est vrai que la connaissance des quartiers est fondamentale. Avant d'administrer un médicament, le médecin doit identifier la maladie. C'est la même chose pour les quartiers. Sans une connaissance approfondie des réalités, il est impossible d'apporter les solutions appropriées, surtout lorsque les structures économiques et sociales des différentes populations sont si variées. Pour pouvoir agir, il est indispensable d'inciter le monde de la recherche à produire les connaissances nécessaires.

La République de Djibouti compte environ 800 000 habitants. 70 % d'entre eux résident à Djibouti, la capitale. **Les problématiques des quartiers précaires de Djibouti sont exactement les mêmes que celles des grandes métropoles mondiales. L'échelle est différente, mais la nature des problèmes est identique.**

Vincent EDIN

Il arrive que les populations migrent parce qu'elles fuient les conflits. Djibouti a-t-elle ressenti les mouvements de populations entraînés par la dernière guerre au Yémen ?

Amina ABDI ADEN

La République de Djibouti est indépendante depuis 1977. Le quartier de Balbala, qui a fait l'objet d'un financement de l'AFD, est une ancienne banlieue située à l'entrée de la capitale. Jusqu'en 1977, il était séparé de la ville par un barrage. Les gens qui venaient de l'intérieur du pays s'installaient en périphérie en attendant d'obtenir l'autorisation de rentrer dans la ville. Cette zone périphérique avait été installée pour accueillir temporairement les populations.

Après l'indépendance, les premiers terrains disponibles se situaient dans cette zone. Les gens ont commencé à s'y implanter. Pour diversifier les installations et répondre à la précarité croissante, le Gouvernement a lancé des programmes de développement urbain avec des schémas directeurs et des plans d'aménagement.

Certaines populations ont fui la guerre entre l'Éthiopie et la Somalie. D'autres ont fui la sécheresse qui avait tué leurs troupeaux. D'autres encore ont été attirées par le développement économique de la capitale. Six ports ont été construits ces dix dernières années, faisant de Djibouti un centre d'opportunités économiques. Beaucoup de personnes continuent d'affluer, mais toutes n'ont pas les mêmes moyens pour s'installer.

Récemment, beaucoup de personnes ont fui la guerre au Yémen. **Djibouti est le seul pays à avoir accueilli les réfugiés yéménites.** La majorité d'entre eux disposaient de moyens de subsistance importants leur permettant d'accéder à des logements locatifs. **Cela a provoqué un phénomène inattendu de spéculation immobilière et de hausse des loyers qui a contraint certaines personnes à s'installer dans des zones d'occupation dites « spontanées ».**

Projection du film *Projet de développement urbain intégré de Balbala* (visionnable [ici](#))

Amina ABDI ADEN

Ce film présente la situation de trois quartiers de la zone de Balbala qui étaient totalement enclavés. La priorité de l'intervention de l'AFD était de désenclaver ces quartiers en créant des routes pour la circulation.

Le premier projet a permis de construire un centre de santé, un centre de développement communautaire et des voies reliant le quartier au reste de la zone de Balbala. Néanmoins, si des habitants ont été formés et des emplois créés, le projet n'a proposé aucun accompagnement dans la régularisation foncière, dans la restructuration du quartier et dans la transformation du bâti. Cet accompagnement aurait permis de véritablement achever le réaménagement du quartier et de préparer de nouveaux réaménagements dans d'autres secteurs.

Il est évident que le coût d'un tel projet est important. L'enjeu est donc d'anticiper et d'être capable de produire des parcelles assainies comprenant voiries, équipements, réseaux d'eau et d'électricité, ainsi que des logements pour que les habitants ne s'installent pas dans les zones urbaines informelles et ne génèrent pas des situations coûteuses pour les pouvoirs publics.

Vincent EDIN

Il y a six ans, les priorités de Djibouti étaient surtout l'éducation et la santé, avant même le logement. Vous avez signé en 2015 le programme Zéro bidonville à Djibouti avec la Banque mondiale et bénéficiez d'une enveloppe pour trois nouveaux projets soutenus par l'AFD, le ministre des Finances et le président de Djibouti. Quels chantiers avez-vous prévus pour atteindre cet objectif de zéro bidonville ?

Amina ABDI ADEN

Dans la plupart des pays, le département du Logement n'est pas le département prioritaire. À Djibouti, un secrétariat au Logement a été créé en 2011 pour montrer que le Gouvernement s'impliquait dans ce domaine. En 2016, ce secrétariat a été transformé en ministère délégué au Logement pour mettre en place un véritable programme présidentiel, définissant les besoins et les financements nécessaires pour chaque quartier.

Le département du Logement a lancé de vastes programmes de logements sociaux : ils prévoient de **construire 5 000 logements, de viabiliser 150 hectares pour accueillir les populations et éviter l'urbanisation informelle, et de constituer des réserves foncières qui deviendront la propriété du ministère et seront mises à la disposition des populations djiboutiennes.** Mais l'aménagement des zones urbaines nécessite des financements très importants.

Les pouvoirs publics et la population djiboutienne ont toujours défendu une politique d'accueil des populations étrangères, quelle que soit leur condition. Aujourd'hui, le pays doit honorer ce principe de solidarité malgré la difficulté d'aménager les espaces de vie nécessaires.

Vincent EDIN

Pouvez-vous nous donner un ordre de grandeur des montants à mobiliser ?

Amina ABDI ADEN

Le programme de 5 000 logements a nécessité une enveloppe de 130 millions de dollars. À Djibouti, la construction d'une maison coûte six fois le revenu annuel moyen. De plus, l'aridité du climat et la dureté du sol rendent difficile l'installation de canalisations.

Entre 2014 et 2015, nous avons mené une étude sur le secteur du logement. Il s'est avéré qu'une tranche de la population ne pourrait jamais être éligible aux programmes publics de logements sociaux : il s'agit des personnes handicapées, au chômage ou qui ont perdu des membres de leur famille. Cela a amené le président de la République à créer la fondation Droit au logement dans le but de mobiliser des financements pour lancer un projet de **2 000 logements supplémentaires**. Ce projet est aujourd'hui en cours. Le département du Logement aide à viabiliser les terrains, à aménager les routes et les réseaux d'électricité et d'eau. Le secrétariat d'État aux Affaires sociales sélectionne les familles éligibles à ce programme.

Le logement : droit ou marchandise ?

Vincent EDIN

Magali Fricaudet, pouvez-vous expliquer le rôle de CGLU ?

Magali FRICAUDET, coordinatrice de la commission Inclusion sociale, Démocratie participative et Droits humains, Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU)

CGLU est l'organisation mondiale des pouvoirs locaux et régionaux. Elle est basée à Barcelone et possède sept sections régionales réparties dans les différents continents. En son sein, la commission Inclusion sociale, Démocratie participative et Droits humains s'appuie sur un réseau d'une centaine de gouvernements locaux en partenariat avec la société civile et le monde de la recherche.

Nous avons intégré la **Plateforme globale pour le droit à la ville**, fondée en 2014 à São Paulo avec 250 organisations qui travaillent sur les questions de logement et de droit à la ville. Nous promovons également la **Charte-Agenda mondiale des droits de l'homme dans la ville** dont le but est de garantir ces droits pour tous les citoyens. Enfin, CGLU étant reconnue par les Nations unies, nous avons été très actifs dans la promotion du droit à la ville dans le cadre de la conférence Habitat III en octobre 2016 à Quito.

Vincent EDIN

Pouvez-vous expliquer ce que sont les droits de l'homme dans la ville ?

Magali FRICAUDET

Aujourd'hui, parmi les objectifs de développement durable adoptés en 2015 par les Nations unies, beaucoup dépendent des pouvoirs locaux pour leur mise en œuvre. L'accès à l'éducation ou l'accès à l'eau et à l'assainissement, par exemple, sont du ressort des pouvoirs locaux parce qu'ils représentent l'échelon d'administration le plus proche des habitants et qu'ils connaissent mieux la réalité du terrain. Un travail a été initié par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies sur les responsabilités des gouvernements locaux dans la mise en œuvre des droits au niveau international.

Vincent EDIN

Quelles sont les tendances de financement aujourd'hui ?

Magali FRICAUDET

Nous travaillons avec des villes très variées : Pikine, dans la banlieue de Dakar, la Seine-Saint-Denis, Plaine Commune, Barcelone, Madrid, Mexico ou encore Gwangju, en Corée du Sud. Toutes ces villes s'engagent sur la question des droits de l'homme dans la ville.

Nous vivons dans un contexte d'urbanisation massive. **Au niveau mondial, la population urbaine devrait augmenter de 2 milliards d'habitants d'ici 2050, la part de citoyens par rapport au reste de la population passant ainsi de 55 à 66 %.** Cette évolution génère une forte pression sur un logement qui s'est beaucoup marchandisé ces dernières années. Aujourd'hui, **1 milliard de personnes habitent dans des quartiers précaires et 1 million sont sans abris. Enfin, selon le *World Cities Report 2016*, il faudra construire 1 milliard de logements supplémentaires d'ici 2025 pour un montant estimé à 11 000 milliards de dollars.**

Leilani Farha, la rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit au logement, explique dans son rapport présenté début 2017 au Conseil des droits de l'homme des Nations unies à Genève que « *le secteur du logement est au cœur d'une transformation structurelle sans précédent concernant les investissements mondiaux et les économies industrialisées, ce qui a des incidences majeures sur les personnes dépourvues d'un logement.* »

Nous avons assisté ces dernières années à un retrait massif des politiques publiques dans le secteur du logement et en payons les conséquences aujourd'hui. La campagne The Shift lancée par CGLU vise à **promouvoir le logement comme un droit et non comme une marchandise.**

Le prix des terrains urbains dans les cent plus grandes villes chinoises a augmenté de 50 % entre 2015 et 2016. En même temps, des collectivités locales sont parfois obligées de vendre le foncier dont elles disposent.

En Asie et en Afrique, les continents qui s'urbanisent le plus rapidement, le manque de ressources est inquiétant. **Selon un rapport de l'Observatoire des finances locales de CGLU, la part des ressources allouées aux gouvernements locaux par les gouvernements nationaux est de 20 % dans les pays de l'OCDE. Dans les pays les moins avancés, elle est de seulement 5 %.** Certaines collectivités ne sont pas en mesure de faire face à une urbanisation croissante. Il est donc nécessaire de s'organiser et de travailler sur des solutions nouvelles qui permettent de municipaliser le foncier et de promouvoir la production sociale de l'habitat.

La notion de « production sociale du sol et du logement » a été reconnue dans le cadre de la conférence Habitat III : un texte international, rédigé à cette occasion, garantit la fonction sociale et environnementale du foncier. **Il est important que les États et les collectivités investissent les moyens nécessaires à la reconnaissance de cette fonction sociale et ne laissent pas les acteurs privés s'emparer de la question. En effet, l'intervention des acteurs privés a souvent donné lieu à des expulsions.** En Espagne, entre 2008 et 2015, 500 000 expulsions ont été enregistrées du fait de la financiarisation des crédits immobiliers, dans le cadre des politiques publiques tournées vers l'accès individuel à la propriété.

Il est donc nécessaire de développer les financements publics et de promouvoir la reconnaissance de la production sociale de l'habitat, car celle-ci permet aux habitants de contribuer à un développement économique durable, libéré de toute marchandisation.

Vincent EDIN

Pouvez-vous donner un exemple de pouvoir local qui a su lutter contre ce type de dérive ?

Magali FRICAUDET

En 2010, la ville de Mexico a lancé un programme de réhabilitation *in situ* à l'initiative de la société civile. Ce programme, qui est désormais légiféré, vise à accompagner les populations dans la réhabilitation de leurs quartiers. **Le but est de maintenir les habitants dans la ville, et non de bâtir**

des logements à bas coûts négociés avec des promoteurs immobiliers dans les périphéries éloignées, comme le font certains programmes nationaux.

Ce programme de réhabilitation propose un accompagnement à la maîtrise d'ouvrage. Il repose sur la participation des habitants, notamment des femmes, et permet de désenclaver les quartiers et de rendre la ville accessible dans son ensemble.

Dans certaines villes brésiliennes, des programmes permettent d'organiser des coopératives de logement autogérées. À Montevideo, en Uruguay, d'autres programmes favorisent les coopératives de logement en régime d'usage. **On peut se demander s'il est viable de construire des villes sur le principe de l'accès à la propriété individuelle.** Certaines institutions continuent de promouvoir cet accès à la propriété individuelle, alors qu'il semble de plus en plus difficile à assumer par les villes et assez peu adapté à la diversité des parcours résidentiels des populations qui arrivent dans les villes.

Les défis pour l'aide au développement

Vincent EDIN

Pierre-Arnaud Barthel, vous souhaitez revenir sur certaines expériences de terrain.

Pierre-Arnaud BARTHEL, chef de projet, division Collectivités locales et Développement urbain, AFD

Depuis une dizaine d'années, l'AFD travaille et finance des projets de quartiers précaires surtout en Afrique, aussi en Amérique centrale et quasiment pas avec l'Asie. Je suis heureux d'entendre madame la Ministre défendre une politique du logement responsable à Djibouti, car j'ai pu constater à Addis-Abeba, un pays voisin donc, que la politique urbaine visait plutôt à détruire de grands pans de la ville.

La capitalisation que nous avons conduite en 2014 a confirmé que la réhabilitation *in situ* était une option intéressante. Par contre, nous avons réalisé dans le même temps que la re-planification seule de ces quartiers non planifiés était souvent insuffisante et que les outils participatifs et coopératifs pouvaient s'avérer plus efficaces.

L'action de l'AFD a mené à de belles réussites : à Medellín, à Djibouti, à Madagascar... D'autres points positifs méritent d'être soulignés : notre capacité à travailler selon une approche projet (sur une ville) ou programme (échelle nationale), notre engagement pour un apprentissage réciproque et l'appui d'acteurs français comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui permet des échanges d'expériences et de méthodes de projet.

Néanmoins, l'action de l'AFD a rencontré certaines limites. La première d'entre elles est la lenteur des montages de projets. Au Caire, l'AFD travaille depuis plus d'un an sur 80 hectares de quartiers non planifiés, mais n'est toujours pas sortie de la phase d'étude. Ensuite seulement pourra s'engager l'instruction du financement et la négociation de la convention de financement du projet entre l'AFD et les autorités égyptiennes. **La bureaucratie de l'aide au développement, de manière générale, est assez lourde alors que ces territoires évoluent très vite. Deux ans sont parfois nécessaires pour les enquêtes sociales, les enquêtes économiques, les diagnostics de coproduction, les workshops participatifs, les focus groups, etc.** Or, durant cette période de préparation du projet, les quartiers ont le temps de beaucoup évoluer. Cette réflexion nous invite à imaginer une phase d'urbanisme expérimental, temporaire, pour préfigurer la transformation et mise à niveau des quartiers qu'un projet vise.

Par ailleurs, la gouvernance de certains pays est très rigide. L'AFD prône un développement urbain intégré alors que la maîtrise d'ouvrage est rarement en capacité d'agir à la fois sur le développement économique local, sur les infrastructures et sur le social. L'AFD, en tant qu'assistante à la maîtrise d'ouvrage, essaie de mener des conduites de changement dans les institutions pour les faire évoluer vers davantage de compétences et de transversalité. En Tunisie, l'AFD intervient depuis plus de vingt

ans sur de grands programmes nationaux. Beaucoup de projets ont réussi, mais l'agence tunisienne mérite d'évoluer.

Certaines de nos contreparties restent souvent convaincus que l'expropriation est nécessaire à tout projet urbain dès lors que l'on programme des équipements par exemples. Dans un quartier du nord-ouest du Caire, non planifié et particulièrement dense, subsistent quelques terrains agricoles. Progressivement, tout le quartier s'urbanise selon des logiques informelles très efficaces sans lesquelles les habitants n'auraient pas eu accès au logement. Si au démarrage des études, les autorités avaient en tête qu'il faut exproprier avant de construire un nouvel équipement, l'étude a permis de tester des alternatives à l'expropriation pour aboutir à des montages permettant de financer les voiries et réseaux à faible coût pour les pouvoirs publics. **Pour éviter à l'État de racheter des terrains très coûteux, les propriétaires privés l'autorisent à aménager gratuitement une trame de routes sur leurs propres terrains, moyennant en échange une valorisation des parcelles en droits en construire.**

Actuellement, l'AFD mène une réflexion sur le développement économique local : en plus d'appuyer l'aménagement d'équipements, l'AFD souhaite renforcer le développement de l'entrepreneuriat, la consolidation de filières d'emploi accessibles aussi bien aux jeunes qu'aux femmes. Le Fonds de développement communautaire de Djibouti a ainsi été pensé à cet effet.

L'AFD travaille également à la reconstruction de quartiers après-guerre ou crise environnementale. Dans le cas de Bangui, en République centrafricaine, une méthodologie en deux phases a été mise au point : elle consiste à mener des travaux d'urgence avec les ONG présentes sur le terrain et à lancer en parallèle et manière concomitante une étude pour déterminer une seconde phase de travaux d'équipements plus conséquents. Le phasage des travaux a été prévu pour le contexte d'urgence de Bangui, mais il pourrait être transposable dans d'autres projets plus classiques.

L'AFD vient par ailleurs de lancer une facilité d'innovation sectorielle pour les ONG pour faire émerger quatre projets pilotes et améliorer la résilience urbaine des habitants en vue de minimiser les risques et de réduire les impacts climatiques.

Enfin, l'AFD espère avancer dans le vaste chantier de production et utilisation de données par les outils numériques relatifs aux quartiers précaires, car elles permettraient d'accélérer leur connaissance et les processus de développement.

Échanges avec la salle

Intervenant 1

Les impacts sanitaires liés à la promiscuité, aux matériaux de construction, au manque d'eau ou encore aux problèmes d'assainissement n'ont pas été abordés. Pouvez-vous dire quelques mots à leur sujet ?

Sandrine MESPLÉ-SOMPS, laboratoire de recherches DIAL, IRD

J'ai participé à l'évaluation d'impact du quartier de Djibouti et voudrais compléter les propos de madame la Ministre. Nous avons été payés par l'AFD pour travailler pendant cinq ans sur le quartier. Nous avons interrogé 900 ménages avant le début du projet. Un an après le projet, nous leur avons demandé comment ils se sentaient dans le nouveau quartier et quelles étaient leurs conditions d'emploi, d'accès à la santé, de sécurité, etc. Ces indicateurs d'impact avaient été discutés notamment avec l'Agence djiboutienne de développement social et madame la Ministre.

Je reconnais que les conditions de vie du quartier ont été sensiblement améliorées par l'aménagement d'équipements et que les habitants s'en réjouissent. Par contre, les impacts en termes d'emploi sont beaucoup moins positifs. Nos travaux ont montré que seulement 24 % de la population travaillait. 5 000 jeunes entre 15 et 14 ans n'ont pas d'emploi ou ne sont pas allés à l'école. La dimension sociale

du projet et la formation n'ont bénéficié qu'à 300 personnes et n'ont généré aucun emploi. Se pose donc la question de l'efficacité des actions en termes d'accès à l'emploi dans ces quartiers précaires..

Par ailleurs, il serait intéressant de réfléchir au sens que nous voulons donner au mot « participatif ». Du processus participatif avait émergé le besoin d'un centre de santé. Or nos enquêtes ont révélé que les gens se soignaient déjà dans des centres de santé environnants auxquels ils avaient accès. Le nouveau centre de santé n'a pas amélioré de manière sensible la santé des habitants du quartier et l'argent investi dans ce projet aurait pu servir à autre chose.

Je salue tout de même la politique engagée de Djibouti pour le développement de ses quartiers, qui contraste avec les politiques éthiopienne et égyptienne.

Intervenant 2

Quelle méthode faut-il utiliser pour identifier les besoins et élaborer des plans de quartier, et combien de temps cela prend-il ?

Intervenant 3

Je viens du Sénégal où un projet de restructuration est en cours à Pikine. Ma question porte sur la valorisation foncière. Nous passons progressivement de l'informel au formel et un décret promulgué par l'État implique la transformation de certains permis d'occuper en titres fonciers.

Madame la Ministre, les terres nationalisées à Djibouti appartiennent-elles à l'État ? Si non, quelles sont les modalités d'accès au titre foncier individuel ?

Par ailleurs, vous avez affirmé connaître des difficultés pour bâtir. Privilégiez-vous la construction verticale ou la construction linéaire ?

Enfin, pour accélérer les procédures administratives, envisagez-vous de revenir sur l'appui budgétaire indirect qui consiste à déléguer la maîtrise d'ouvrage ?

Amina ABDI ADEN

Madame Mesplé-Somps a fait état de l'évaluation effectuée sur le premier projet de développement urbain intégré de Balbala. Cette étude scientifique était très intéressante, car elle devait évaluer l'impact du projet en comparant la zone concernée avec une autre zone qui présentait les mêmes caractéristiques avant les travaux d'aménagements. Les résultats ont montré que lorsque rien n'est fait, la situation des habitants se dégrade. Si l'intervention n'a pas répondu à l'ensemble des besoins de la population de la zone, elle a tout de même eu des effets déterminants, notamment sur la création d'activités économiques portées par les femmes du quartier.

Il arrive que beaucoup de programmes des ministères de l'Éducation, de la Santé, des Affaires sociales ou de la Femme soient menés en même temps et sur une même zone. Les différents programmes se complètent. Le nouveau centre de santé a permis de construire une maternité et de mettre en place un programme de contrôle des naissances, ce qui représente un certain avantage pour la population.

S'agissant du foncier, le cas de Djibouti est assez particulier car le pays est de tradition nomade. Il n'y a donc aucune propriété privée sur les terres en extension de la ville. Ces terres appartiennent à l'État. D'ailleurs, par la constitution des réserves foncières, nous avons affirmé la propriété de l'État sur ces terres en extension.

La procédure de cession amiable permettant d'accéder au foncier est facilitée pour les populations. Le ministère délégué au Logement propose un guichet unique où les habitants des quartiers peuvent

demander à devenir les propriétaires fonciers des terrains qu'ils occupent. Il dispose donc d'une cartographie assez complète de la zone.

À Balbala, toutes les zones n'ont pas été occupées de manière spontanée ou informelle. Certaines ont fait l'objet d'une planification anticipée des pouvoirs publics. Grâce à des prix du foncier beaucoup moins importants que les prix habituels du marché privé, les habitants peuvent devenir propriétaires fonciers et payer le terrain sur une ou deux années. C'est une mesure d'incitation à l'accession à la propriété foncière qui vise à favoriser le sentiment d'appartenance. Les programmes comme celui de l'AFD permettent de construire un certain nombre d'équipements, mais les populations commencent à s'approprier et à transformer leur bâti. Aussi, nous avons également constaté que certaines personnes vendaient les parcelles qui avaient pris de la valeur pour s'installer sur des terrains moins coûteux.

Pour les logements sociaux, nous privilégions les constructions sur des parcelles individuelles plutôt qu'en hauteur. Par contre, pour les programmes publics de construction de logements destinés à des populations qui ont les moyens de payer un loyer normal, nous privilégions les immeubles sur trois ou quatre niveaux, à raison de deux logements par palier.

Un nouveau projet en partenariat avec l'AFD démarre sur un quartier proche de celui précédemment traité : nous essaierons d'aller plus loin que le programme précédent. La démarche consiste à évaluer tous les besoins de la population et le volume de l'investissement global dont le budget a été estimé à 21 millions d'euros. Au sein de ce projet d'ensemble, l'enveloppe mobilisée par l'AFD est de l'ordre de 6 millions d'euros afin d'engager la première tranche d'investissements et le Gouvernement s'est engagé à mobiliser le financement restant. Par cette approche phasée, nous tenions à prendre en compte de toutes les problématiques de transformation de ce quartier précaire afin d'apporter une réponse durable avec des premières actions correspondant réellement aux priorités des attentes des habitants.

Pierre-Arnaud BARTHEL

Il est vrai que les quartiers précaires sont particulièrement exposés aux risques sanitaires. À l'AFD, nous essayons de réfléchir à deux projets pilotes sur la santé urbaine et sur les quartiers précaires.

Au sujet de l'approche budgétaire, il arrive que l'AFD refuse de pratiquer l'appui budgétaire indirect.

S'agissant des approches projets et programmes, nous prenons le temps de structurer les composantes, de réfléchir et d'innover pour faire mûrir les projets.

Pour ce qui est du choix entre architecture verticale ou linéaire, enfin, il ne faut pas avoir une approche romantique du *slum*. J'apprécie beaucoup les quartiers éthiopiens fabriqués à partir de matériaux de récupération. À Addis-Abeba, ces quartiers sont sur le point d'être détruits pour être remplacés par des immeubles de dix à quinze étages. Pour autant, il n'est pas non plus pertinent de conserver un habitat linéaire en centre-ville. Les quartiers suivent leur propre évolution, indépendamment des politiques publiques. L'AFD peut également accompagner des projets de densification progressive, toujours dans une perspective de coproduction et en laissant les habitants s'approprier le bâti.

Magali FRICAUDET

La ville de Pikine est implantée sur un bassin de drainage. Cette situation géographique implique des risques d'inondations importants et donc une certaine vulnérabilité des habitants. Soutenue par l'État, la ville est très investie pour reloger les personnes affectées par les inondations.

D'autre part, Pikine est l'objet d'un processus de spéculation foncière. La propriété des terrains est réservée à quelques personnes, ce qui entrave le droit à la ville des habitants. D'ailleurs, la conférence Habitat III a formulé une préconisation au sujet de la captation des plus-values foncières. Or la mise en œuvre de cette mesure pose problème. Nous avons travaillé avec une chercheuse du Minas Gerais, au Brésil : elle a constaté que ces dispositifs aboutissent souvent à des expulsions et qu'il vaut mieux les utiliser au cas par cas. Dans les villes brésiliennes, la revalorisation foncière, encouragée par des

investissements publics, a entraîné l'expulsion des populations les plus pauvres, d'autant que la valeur foncière est en partie déterminée par l'absence de ces populations.

La captation des plus-values foncières, censée financer une urbanisation plus équitable, suppose de disposer de cadastres et des moyens de mise en œuvre importants. Il est donc légitime de remettre en question cette tendance des instituts internationaux à vouloir à tout prix financer les projets urbains par la captation des plus-values foncières.

Agnès DEBOULET

À Djiddah Thiaroye Kao, une ville du Sénégal sur laquelle un des étudiants du LAVUE rédige sa thèse, un plan alternatif de lutte contre les inondations a été initié par les membres de la Fédération sénégalaise des habitants et a permis de mobiliser les autorités à la construction d'équipements. Appuyée par le soutien de la puissance publique, l'initiative des habitants a permis de juguler les problèmes d'inondation.

Valérie Clerc, IRD

Cette conférence-débat est vraiment intéressante car elle met en regard un livre réalisé essentiellement par des chercheurs et des présentations faites par des professionnels. Les chercheurs proposent des choses à la pointe qui peuvent être difficiles à mettre en œuvre. Cette conférence montre bien que les personnes qui travaillent sur le terrain sont confrontées à des institutions, à des représentations et à toutes sortes de logiques formelles et informelles.

Madame Fricaudet a affirmé que la ville de Mexico et le gouvernement ne mènent pas les mêmes politiques : cela montre qu'une concurrence existe déjà au niveau des institutions publiques. Cette concurrence tient à des divergences de représentation, à des manières différentes de percevoir la réalité des quartiers.

Agnès Deboulet a expliqué que les habitants détiennent des savoir-faire, et Pierre-Arnaud Barthel que l'urbanisation se fait selon des logiques très efficaces. En même temps, d'autres acteurs affirment que la ville est malade et qu'elle doit agir pour produire des logements, des équipements, du foncier.

Le problème est que, depuis quarante ans, l'État n'a jamais pu se substituer à une production urbaine des habitants qui continuera d'évoluer et qu'aucun programme ne pourra rattraper. L'enjeu est donc de reprogrammer le logiciel de production de la ville. La priorité est de faire en sorte que les habitants continuent à construire des bidonvilles ou des quartiers « nouvellement produits ». Il ne faut pas chercher à supprimer les bidonvilles mais plutôt à accompagner les habitants pour qu'ils développent leurs quartiers dans les meilleures conditions.

Ce sont les règles qui définissent ce qui est formel ou informel et le passage de l'informel au formel permet de résoudre les problèmes fonciers. Il est vrai que la reconnaissance du foncier favorise la spéculation financière, mais il ne faut pas oublier l'usage social du foncier qui représente une grande partie de la ville. Il est donc important de retourner le problème et de penser le foncier comme un bien commun et non plus seulement en termes d'usage.

Sans tomber dans une vision romantique des quartiers précaires, il faut tout de même reconnaître que ces quartiers bénéficient généralement d'une meilleure adaptabilité face aux changements climatiques et qu'ils sont plus faciles à rendre durables que des quartiers formels.

Plutôt que de penser la ville en termes de planification, il faut promouvoir une ville incrémentale, telle qu'elle se fait déjà.

Intervenant 5

Comment l'accès à l'énergie est-il pris en compte dans les programmes d'urbanisation de l'AFD ?

Pierre-Arnaud BARTHEL

L'accès à l'énergie est très mal géré car les opérateurs ne sont pas toujours les mêmes. De plus, il est difficile de mettre en place un système global à l'échelle d'une ville.

Amina ABDI ADEN

L'accès à l'énergie dépend des zones d'intervention. Sur la nouvelle zone d'intervention de Djibouti, le concessionnaire en charge de la réalisation des réseaux électriques avait déjà le projet d'intervenir. Cela a permis de faciliter la mise en cohérence des différents programmes portés par les ministères et de finalement conserver l'enveloppe précédemment destinée à l'éclairage public.

À Djibouti, la difficulté majeure réside dans le fait que de nombreux acteurs interviennent en même temps dans la mise en place des projets urbains.

Intervenant 6

Vous avez insisté sur le coût des programmes et sur le fait que les moyens manquent. En France, la plupart des logements sont financés par des crédits immobiliers qui génèrent une valeur monétaire à partir de rien. Pourquoi ne pas se donner les moyens de construire des logements de qualité pour tous en conférant le pouvoir de création monétaire à l'État ou aux communes ? Je ne pense pas que ce soit une folie. Au Brésil, une favela a créé une banque – la Banco Palmas – qui a permis de développer l'économie locale et de créer des emplois.

Amina ABDI ADEN

Il est vrai que le crédit immobilier a permis de financer de nombreux programmes publics dans les pays développés. À Djibouti, le crédit immobilier finance des programmes de construction de logements pour les classes moyennes qui ont la possibilité de rembourser. Néanmoins, lorsque les populations ont des difficultés financières, il est normal d'adapter les programmes. Nous sommes en train de créer une banque de l'habitat car nous voulons résoudre le problème du logement par des crédits adaptés.