

Afrique

Quelle stratégie d'intégration urbaine pour les bidonvilles ?

Aide-mémoire à destination des partisans et artisans de l'intégration urbaine des bidonvilles, sur les procédés utilisés en Afrique, au nord et au sud du Sahara.

Cet article est une suite à celui paru dans le n° 4 de la revue, (p. 33). Il est dédié à Lucien Godin († mai 2016) grand découvreur et ingénieur des choses urbaines.

De quoi parle-t-on ?

Il convient d'abord de s'entendre sur le sens des termes :

Les bidonvilles

« Le » bidonville est impossible à définir par application de critères objectifs : matériaux, revenus, statut foncier...¹

Les bidonvilles sont des formations urbaines en infraction avec toutes les normes techniques et juridiques dont notamment le droit civil et de l'urbanisme, les plans d'aménagement et leurs règlements, les règles de construction, les règlements municipaux... Sur ces formations, la société pose un regard à la fois méprisant et horrifié, parfois feint. Elle y voit de l'antiville, de l'indignité urbaine et habitationnelle à l'état pur, vouée à la destruction.

Les bidonvilles sont à distinguer des quartiers dits irréguliers au sens de quartiers dont l'irrégularité est jugée remédiable ; certains peuvent présenter une certaine régularité formelle (de leurs formes physiques), qui rassure l'esprit de géométrie des urbanistes et ingénieurs municipaux. En d'autres cas leur régularisation obéit à « l'intérêt social de l'opération », qu'il faut entendre comme la proximité avec la classe moyenne, l'appartenance à une clientèle politique... L'appellation « quartiers irréguliers » estampille tout simplement un quartier inscrit sur une liste des quartiers à régulariser. En revanche la dénomination

« bidonville » est évidente comme le nez au milieu de la figure : un bidonville c'est l'abomination de la désolation de l'habitat. C'est ce qui doit être détruit. Ces deux situations sont très différentes et ces différences sont d'essence politique.

La confusion entretenue par les organisations internationales. Elles dénomment « bidonville » tout habitat illégal et populaire. Cette attitude a les plus funestes effets, elle engendre une grande confusion technique et politique qui « est entretenue par une grande partie de la littérature savante² qui croit bien faire en enveloppant le tout dans le vocable « habitat informel »³ comme s'il s'agissait d'une catégorie d'habitat entre le légal et l'illégal, capable de servir d'abri contre la répression urbaine. Il faut abandonner ce vocable en raison de son absence de base technique et aussi parce qu'il n'est pour les bidonvilles d'aucune utilité pratique, il n'a jamais servi à déferer une expulsion.

L'intégration urbaine des bidonvilles est l'objet d'actions et politiques en tant qu'elles visent :

1/ À maintenir les bidonvilles dans leur environnement urbain, économique et social, on part ici du constat suivant : si une autorité peut dire que les inves- ➔

² Agnès Deboulet (dir.) et Irène Salenson (coord.) *Repenser les quartiers précaires*, ouvrage présenté dans la partie « bibliographie » du dossier « Actualité du bidonville » de la revue *Urbanisme*, n° 406 de septembre 2017 voir page 65.

³ Sawsan Noweir et Philippe Panerai, « Le Caire », p. 49-54 in dossier « Urbanités informelles », *Tous urbains*, n° 15 septembre 2006 : l'urbanisation dite spontanée est commandée par le canevas du foncier agricole de la vallée du Nil ; elle est tout ce qu'on veut sauf informelle ; la description du processus d'aménagement urbain complètement déterminé par le parcellaire agricole est particulièrement convaincante.

¹ Julien Damon, *Un monde de bidonvilles, migrations et urbanisme informel*, « La république des idées », Éditions du Seuil, 2017, 116 p. L'auteur s'efforce courageusement mais en vain de dégager une définition universelle des bidonvilles par une identification de leurs composants ; il dénomme bidonville toute formation urbaine irrégulière de la plus facile à intégrer à la ville à la plus difficile, ce qui est en fait pour un praticien un non-sens.

→ tissements bidonvillois ont une valeur nulle, il ne saurait en être de même pour les bidonvillois qui en construisant des baraques sommaires ont tout de même édifié des abris et ont mis en place tous ensemble un système relationnel de survie, entre eux et aussi entre eux et la ville ; ce n'est rien pour les autorités et considérable pour les bidonvillois.

2/ À les améliorer plus ou moins radicalement et rapidement comme habitat urbain, (habitat au sens large), à les inscrire sur une trajectoire de transformation en quartier populaire de droit commun ; il s'agit de sortir le quartier de l'exceptionnalité dans laquelle il est confiné et de la malédiction dont il est l'objet, pour lui faire jouer son rôle dans la configuration et le fonctionnement de la ville.

Ces actions et politiques s'inscrivent en totale opposition aux traitements dont les bidonvilles sont habituellement l'objet :

- Actions de destruction suivies dans le meilleur des cas de recasements à l'extérieur de l'agglomération très loin de l'environnement socio-économique initial des bidonvillois qui assurait leur vie ou leur survie.
- Mise entre parenthèses et en suspens, défense faite aux services d'équipement d'y pénétrer, abandon... dans l'attente d'un incendie ou d'une inondation ou d'une épidémie ou d'une rébellion justifiant leur destruction « humanitaire » ou militaire.

1. Les procédés d'intégration urbaine

Les procédés qui prétendent intégrer ces bidonvilles ont trois approches principales.

La réparation par le logement

Pour les tenants de cette ligne, le bidonville est d'abord une agglomération de taudis : les taudis formant le bidonville sont à détruire et à remplacer par des logements en dur et sains, bloc par bloc, en profitant au mieux du terrain ainsi libéré, que l'organisme rénovateur aura acquis à bon compte prétextant son occupation par un bidonville.

Le rénovateur peut aussi passer un marché avec le propriétaire du terrain d'assiette : lui remettre en pleine propriété libre de toute occupation bidonvilloise une partie du terrain en question sur laquelle il entreprendra l'opération qui lui plaira contre l'aban-

don d'une autre partie pour la construction d'immeubles de relogement des bidonvillois. On les entassera dans de grandes casernes, en copropriété sans aucun doute. Tout le savoir-faire du rénovateur réside dans sa capacité à les mettre à portée des ex-bidonvillois, à leur portée économique et à leur portée sociologique. Pour que de telles mutations réussissent, il faut beaucoup de bienveillance de la part des banques distributrices de crédit à l'accession (et de subventions) ; il faut aussi un savoir-vivre-ensemble ; il n'est pas sûr que l'entassement horizontal du bidonville soit un bon entraînement à l'entassement vertical.

Ce procédé est principalement indien ; il ne peut trouver à s'employer que dans les métropoles à forte valorisation foncière et dans lesquelles les bidonvilles occupent une place centrale ; en Afrique, cette technique est moins évidente : le régime foncier étant basé sur la prétendue propriété-souveraineté de l'État, la demande de déguerpissement émane de l'État qui a tendance à raser tout pour recaser ailleurs et de pas développer des solutions de compromis comme celle évoquée plus haut.

Dans le cas du programme marocain « Villes sans bidonvilles », lorsque le bidonvillois est « recasé » il doit construire son logement. S'il est démuné, il est autorisé à s'entendre avec une personne qui a quelque argent mais ne dispose pas de terrain. L'entente consiste à laisser l'investisseur construire et remettre au relogé, par exemple le niveau inférieur ou le rez-de-chaussée. Désormais l'organisme de rénovation patronne le mariage de l'investisseur sans terrain et du recasé sans argent mais disposant d'une plus-value foncière à changer en bien immobilier. Ce programme fonctionne depuis plus de dix ans. Il a reçu de nombreuses distinctions internationales.

Les risques de telles opérations sont facilement identifiables :

- Trop de « déperditions » : de nombreux bidonvillois se perdent, s'évanouissent et ne sont plus là à la sortie, dans le nouveau quartier ;
- Trop de « transportations » à l'extérieur de l'espace initial du bidonville ; lorsqu'on veut limiter la densité et obtenir une certaine qualité urbaine, l'autorité publique ou son opérateur est enclin installer une bonne partie des bidonvillois très loin de leur quartier d'origine, c'est à dire de leur lieu d'activité, les obligeant à recréer les conditions économiques et sociales de leur existence, sauf à se réinstaller clan-

destinement en ville et recréer un nouveau bidonville.

Cette brève description des risques encourus par les opérations de traitement des bidonvilles par le logement parlent d'eux-mêmes. Dès lors que le nouvel habitat est vu comme la substitution à un habitat indigne de maisons gratifiantes à inaugurer par des autorités politiques, on peut être sûr que l'objectif de développement social va s'estomper. Ajoutons que ce sont des quartiers qu'on montre au reste du monde comme échantillon de son savoir-faire national et de la qualité de sa politique du logement, alors rien n'est trop beau. C'est une vitrine de la politique sociale du logement : on sera tenté aussi de faire la démonstration qu'un pauvre bidonvillois peut même accéder à la propriété de son nouveau logis au prix d'une sur financement en aides gouvernementales.

La solution devrait passer par la construction de logements plus modestes pour reloger les bidonvillois, avec un fort pourcentage de locatif, s'insérant dans la ville, reproduisant autant que faire se peut, l'organisation sociale existante, avec une très forte densité afin de reloger tout le monde sur place, portefaix compris, au moins comme hébergé.

La réparation par la viabilisation et équipement du quartier

On peut se représenter le bidonville dans l'espace urbain comme une agglomération compacte de baraques s'organisant apparemment de manière aléatoire mais selon un très efficace principe de contiguïté/mitoyenneté comme si toute maison ne pouvait exister qu'à la condition de d'appuyer sur deux autres, ne laissant libre qu'une ruelle qui semble s'enrouler autour des pâtés de maison.

Dans de telles situations il est difficile d'échapper à la revendication des services de l'urbanisme qui est de commencer par traiter urbanistiquement cette formation qualifiée à tort de quasi rurale, autrement dit, de l'urbaniser. Comment ne pas reconnaître que cet espace fait main est rebelle à l'urbanisme basé historiquement sur la mise en scène théâtrale de la ville pratiquée à partir du XVI^e siècle ? Cet urbanisme part de la voie publique comme axe de symétrie et principe ordonnateur de l'espace :

- auquel les propriétés urbaines existantes doivent s'ajuster pour être déclarées constructibles,
- ou à partir duquel l'aménageur (par



Le Caire, un quartier « irrégulier » prêt à être « régularisé ».

© Anne Sinet

exemple le lotisseur) trace lui-même le parcellaire à construire dans le cadre d'une opération volontaire d'aménagement foncier public ou privé (par exemple un lotissement).

Dans ces conditions, il faut se contenter d'actions élémentaires de viabilisation. Le percement de nouvelles voies n'est pas l'unique solution, on peut également élargir les voies existantes sans chercher à les redresser pour le plaisir de les redresser. Et en tenant compte de la taille du bidonville et du mode de rattachement des voies au réseau, on amorce une intégration urbaine au moins physique. Cette viabilisation a

posteriori libère des emprises que les services publics et privés peuvent emprunter pour installer leurs canalisations. On peut espérer provoquer une intégration économique ou même sociale : en acceptant que des boutiques, des ateliers et des habitations viennent s'installer le long des voies les plus larges, sur leurs rives.

De là à prédire la dissolution à terme du bidonville dans la ville, c'est sans doute risqué. D'ailleurs l'intégration n'est pas l'assimilation. On peut espérer changer les rives des voies principales, les acheteurs se chargeront de faire procéder à la longue à l'immatriculation de leur terrain, ou au

moins à la normalisation administrative de leur occupation foncière. Mais pour l'intérieur des îlots, l'appétence des occupants pour une normalisation foncière est moins forte. Il est probable que l'administration foncière comme le plan d'urbanisme leur imposeront un remembrement-redressement parcellaire, amiable (toujours hasardeux) puis forcé (c'est plus efficace mais attention aux exigences de toute nature des agents publics qui auront à intervenir).

On peut même souhaiter que la normalisation foncière ne se fasse pas ou se fasse mais très lentement, car, d'expérience, c'est ainsi qu'on retarde la marchan- ➔

→ disation de ces espaces et l'élimination, par le marché, des plus faibles. Seul regret, on retarde de la sorte l'aménagement interne de ces grands îlots notamment par la création de voies étroites de livraison et de cheminement des piétons qui seront, espérons-le, empruntées par les services publics dont notamment les services de lutte contre l'incendie pour autant que ces services acceptent de transporter à dos d'hommes le petit matériel adapté à ce genre d'intervention et à des constructions de faible hauteur qui sont de rigueur dans de telles situations. L'incendie est en effet la menace principale qui pèse sur tous les habitats de type bidonvillois que l'incendie soit accidentel ou provoqué en prévision, si l'on peut dire, d'un prochain déménagement. Rappelons que l'administration coloniale dans sa grande ambivalence se donnait une mission de régulation de la bidonvillisation, et aménageait, à Rabat comme à Dakar, des coupe-feux entre les bidonvilles⁴.

Ce procédé de la « viabilisation a posteriori » du bidonville comporte un risque évident signalé (notamment par Agnès Deboulet citée plus haut) : voir les aménageurs, sous prétexte de modernisation, en arriver à ouvrir des voies tellement larges que l'opération se traduit pas des transportations massives hors de la ville, ce qui est la négation de tout l'intérêt social de ces opérations. Il est des opérations de sauvetage des bidonvilles par le moyen de solutions intéressantes, comme la viabilisation a posteriori, qui affichent de bonnes intentions mais aboutissent à des résultats inverses, par suite de la candeur des techniciens à l'œuvre, une candeur qui ressemble parfois à un désir de punir les barbares qui se sont permis de faire la ville sans aides et sans règles.

La réparation par le foncier

Le traitement foncier de la réintégration des bidonvilles dans la ville se préoccupe d'abord de donner un statut foncier aux occupations et aux occupants des lieux.

Le procédé le plus classique consiste à lotir le périmètre du bidonville qui, bien que densément occupé, est considéré comme foncièrement vide de tous droits sauf, si l'on veut, un droit des bidonvillois à être réintégrés, qui malheureusement n'est le

plus souvent qu'une promesse politique. Le nouveau lotissement vient effacer l'ancien parcellaire de fait ou l'ancienne occupation de l'espace qui très souvent n'a donné lieu à aucune division du sol, les occupants se contentant de « poser » leurs baraques sur le sol en continuité-contiguïté avec les autres, ménageant dans le meilleur des cas un petit espace de service et de cuisine à l'arrière. Ce procédé est particulièrement cruel dans la mesure où il implique la destruction des bâtis existants, et que presque mécaniquement il génère une baisse de la densité provoquant des transportations hors la ville. À ceci s'ajoute des changements de noms peu contrôlables entre la liste des bidonvillois et la liste des bénéficiaires.

Les méthodes tendant à légaliser les implantations réelles des constructions des bidonvillois n'ont pas eu beaucoup de succès. Il s'agit par exemple de doter d'un droit d'emprise les assises foncières des baraques sous la forme d'une sorte de « droit de superficie » et de déclarer « espace commun » les parties non construites du bidon-

ville. De même, chaque fois que c'est possible, la parcellisation, si elle est inévitable, devrait accepter un découpage du sol plus irrégulier, pour respecter les constructions existantes et le tissu des relations de voisinage⁵.

Le lecteur aura remarqué que l'intégration urbaine des bidonvilles utilise des procédés classiques, qui valent pour toutes sortes de situations, et ne méritent pas d'attention particulière. En réalité la qualité d'un traitement réside dans le doigté de son utilisateur, sa capacité à ne pas aller trop loin, à ne pas en faire trop, afin de préserver et même de perpétuer les structures économiques et sociales créées par les bidonvillois. Car ces structures présentent un avantage incomparable pour ces populations pauvres (ressources) et marginalisées (statut) et la destruction-transporta-

5 J.-F. Tribillon, *Villes africaines, nouveau manuel d'aménagement foncier*, Adef, 1993, 317 p. Voir le chapitre F « Remember pour aménager ou réaménager » p. 167-182 et le chapitre G « Améliorer les conditions de vie urbaine » p. 183-203.

Les bidonvilles contre les villes

Des spécificités coloniales ou post coloniales caractérisent généralement l'urbanisme africain :

- toute ville est un îlot de modernité et doit être considérée comme une ville nouvelle définie par son plan ;
- tout terrain urbain doit faire l'objet d'une préparation juridique spécifique du point de vue foncier et être inclus dans un projet d'aménagement-équipement public ou étroitement contrôlé par la puissance publique lorsqu'il est privé.

Cette conception varie d'intensité d'un pays à l'autre. On peut aller dans certains cas (en particulier au sud du Sahara) jusqu'à des sommets : la puissance publique s'arroge la propriété éminente sur toutes les terres non appropriées au sens du code civil, de la sorte la ville est foncièrement constituée de terrains mis à disposition, alloués, concédés ou cédés par l'administration qui procède par lotissements successifs de son domaine

Cette conception très stricte, caractéristique d'un urbanisme colonial ou post colonial, a pour rançon une conception intransigeante et extensive de l'irrégularité urbaine qui est à la fois foncière, urbanistique et constructive. La sortie de la régu-

larité-légalité est généralement totale et met hors-la-loi des quartiers entiers : les constructions sont édifiées sans permis, l'opération n'a été soumise pour autorisation à l'autorité publique, le statut du sol est resté rural. Le bidonville est en situation de parfaite et totale illégalité. Plus la situation sociale des candidats à l'auto-construction est médiocre, plus les terrains qu'ils recherchent sont de mauvaise qualité, plus leurs constructions sont médiocres et plus ils s'enfoncent dans la pauvreté, en tout cas celle que comptabilisent les économistes faute de pouvoir (de s'autoriser à) prendre en compte ces investissements fonciers-immobiliers, et ce malgré leur indéfinissable valeur d'usage mais aussi leur valeur marchande sur les marchés clandestins. Un agent de sécurité marocain qui s'accroche désespérément/énergiquement à son projet d'acquisition de logement social à au moins 140 000 dhirams (13 000 €) peut, s'il réussit, faire figure de petit-bourgeois, tant que son appartement, sa copropriété et son quartier gardent un aspect honorable. Dire de l'un – le bidonvillois – qu'il s'enfonce dans la pauvreté et de l'autre – l'agent de sécurité – qu'il accède à l'aisance est tout à fait discutable. En attendant l'habitat bidonvillois ne contribue pas à l'accumulation patrimoniale des ménages. ■

4 J.-F. Tribillon, *Le Dahir de 1914 et l'urbanisme au Maroc, le carnet de Jacques Berque*, décembre 2017, 17 p., illustrations, CNRS, Rabat, Maroc.



Nouakchott, une juxtaposition de la ville tracée par l'administration et du bidonville quadrillé.

© Anne Sinet et Lucien Godin

tion serait fatale pour elles. Il semble que la pauvreté des plus pauvres est rendue moins insupportable par une stabilité de leur cadre de vie, les autorisant à créer à la longue des filières de survie. Le pire qu'il puisse leur arriver c'est de devenir des réfugiés transplantés en marge de leur propre ville.

2. Difficultés rencontrées, critiques et contre-propositions

Les difficultés rencontrées par les opérations d'intégration sont diverses.

Les modes opératoires sont critiqués. Ils prennent trop souvent la forme d'opérations commando propulsées par des organisations internationales ou des fonds animés par des ressortissants d'États qui se gardent bien de pratiquer leurs recommandations chez eux⁶ et qui donnent à piloter ces opérations à des organisations avant-gardistes trop enclines à faire du « bel ouvrage » dont on parlera dans les revues, n'ayant ni le temps ni le goût de s'entendre avec les habitants de la ville.

Les opérations d'intégration urbaine des bidonvilles se heurtent souvent à l'opposition des classes moyennes. Elles leur reprochent de récompenser des voleurs de terrains, des squatters et finalement de perpétuer sous une forme à peine moins inacceptable des habitats indignes, dommageables pour l'image de la ville, nuisibles

pour l'environnement, et surtout pour la valorisation foncière des quartiers habités depuis toujours par de bons citoyens, respectueux de la loi. Finalement, ce qui est reproché aux opérations d'intégration, c'est leur objet même, c'est de ne pas procéder à l'éradication de ces formes urbaines et à l'éloignement des groupes sociaux des bidonvillois.

Cette opposition n'est pas, si l'on peut s'exprimer ainsi, compensée par la fermeté des soutiens des municipalités. La plupart du temps les municipalités sont hésitantes mais se laissent faire pour ne pas mécontenter les bailleurs de fonds, tout en se promettant de refuser la prochaine fois ou de poser leurs conditions.

Il est troublant de constater que les bidonvillois eux-mêmes sont parfois indécis, en proie à des sentiments contraires. Ils apprécient dans les actions d'intégration urbaine la promesse de rester dans les lieux et d'améliorer leur habitation et équipements de desserte. Mais ils ne voient pas d'un mauvais œil la possibilité d'un recasement en cas de destruction, car le recasement est quand même une chance inespérée d'accéder à la propriété d'un terrain à construire. En outre il est difficile de dialoguer avec des organisations de bidonvillois qui, lorsqu'elles existent, évitent de pactiser avec des opérateurs qui n'ont que des mots d'ordre à faire passer. Reconnaissons aussi que la plupart des

bidonvillois africains n'osent pas mettre en avant leurs organisations craignant d'afficher leur « allochtonie », leur origine régionale ou étrangère qui les rendent suspects, ou en tout cas peu dignes de bénéficier des largesses de la communauté « autochtone » qui se déclare presque toujours maîtresse ancestrale des lieux donc puissance accueillante, quels que soient les titres juridiques des prétendants.

Parmi les obstacles institutionnels (dans les villes du sud du Sahara) les plus efficaces sont ceux qu'opposent les services fonciers qui ont en charge :

- les immatriculations et inscriptions au livre foncier de la propriété dont les énonciations sont réputées créatrices des droits inscrits sur le livre ;
- la gestion du domaine de l'État réputé propriétaire éminent de la terre non appropriée dans les règles ;
- les allocations de terres et de terrains consentis par l'État aux particuliers (de la délivrance de simples autorisations d'occuper jusqu'à la création de droits définitifs de propriété après constatation de l'exécution des charges imposées en l'espèce aux bénéficiaires par l'État) par le moyen d'opérations de lotissements domaniaux ou de morcellements et assimilés ;
- et, éventuellement, la cartographie des droits fonciers.

De tels services vivent de leur technicité et de leur fonction sociale : mettre en bonne forme les allocations foncières de l'État. Leur infliger ces tâches de régularisation foncière des bidonvillois, c'est les déshabiller, les détrousser, les déshonorer. Vile besogne que de donner des droits à des squatters, et en plus à des pauvres incapables de « reconnaissance » puisqu'ils sont pauvres. On comprend que ces services freinent des quatre fers lorsqu'il s'agit de procéder à la régularisation foncière des bidonvillois. À tel point que l'on compte sur les doigts d'une seule main les opérations de régularisation foncière qui ont réussi à produire des papiers fonciers de régularisation.

Possibles réformes

On débouche alors sur trois propositions :

- 1/ Une proposition critique : les opérations qui ont vu le jour visent plus souvent à réparer (ce qui n'est déjà pas rien) l'accident de parcours de l'évolution urbaine, l'accroc du tissu urbain qu'est le →

⁶ Agnès Deboulet, voir note 3.

→ bidonville qu'à intégrer les bidonvilles dans la ville, et par là, à faire la ville avec eux.

2/ Une proposition de réforme : les tenants de l'intégration urbaine des bidonvilles ne peuvent continuer à tenter de passer en force par le moyen d'opérations commando ; il convient d'affronter ces oppositions à l'intégration et de les réduire, dès l'engagement des processus d'intégration qu'on ne pourra plus conduire à coup d'expert télécommandé par les bailleurs de fonds. Autrement dit dès qu'on envisage de s'engager sur la voie politique de l'intégration, il faut aider à l'émergence d'interlocuteurs et les convier à travailler à la conception de l'intégration souhaitée ; c'est donc d'un autre regard à poser sur le bidonville dont ont besoin les partisans et artisans de l'intégration urbaine, et tout de suite, avant même qu'on commence à parler d'opérations d'intégration. Ce qui est assez compliqué.

3/ Une proposition d'ordre politique : l'exécution d'opérations ne vaudra jamais une politique d'amélioration de l'ensemble des quartiers populaires, dont les bidonvilles ne sont que des cas extrêmes (c'est facile à dire mais il faut quand même le dire).

L'urgence n'est pas d'imaginer de nouveaux perfectionnements des procédés d'intégration urbaine, tellement intelligents urbanistiquement et tellement justes socialement qu'ils s'imposent d'eux-mêmes. La première urgence est d'abord de désarmer les oppositions à la mise en œuvre de tels projets en faisant entrer le traitement des bidonvilles dans des politiques d'ensemble d'amélioration des habitats populaires et des parties des villes qui les insèrent, afin que tout le monde y trouve son compte, la ville aussi. Par ville on entend en fait la classe moyenne mais aussi les classes dirigeantes qui devront faire des ex-bidonvilles des quartiers populaires actifs, « montrables ». Il s'agit de faire venir la ville dans ces quartiers et ces quartiers dans la ville. On ne saurait confiner ces quartiers dans leur marginalité. Il faut les faire évoluer de telle sorte qu'ils participent de la ville moderne.

Ce principe condamne les politiques qui n'ont d'autre objectifs que de faire slalomer des tuyaux et des câbles (tuyaux d'eau, lignes aériennes de transport et de livraison de l'électricité, et même câbles de téléphérique) à travers les bidonvilles. Ces pro-

grammes de travaux⁷ rendent des services ; c'est commercialement important pour les entreprises de réseaux qui ont à vendre de l'eau, de l'électricité et du transport. Mais ça ne fait pas la ville. Pour ça il faut des voies, des écoles, des postes de police, des universités...

Il faut être capable de convaincre politiquement. La capacité de convaincre, d'argumenter politiquement paraît plus décisive que la démonstration d'une habileté à aménager.

3. Un travail d'ordre politique Un travail de fond

C'est un travail qui servirait d'infrastructure politique aux mesures et opérations d'intégration urbaine des bidonvilles.

Il aurait pour premier objet de dénoncer le mythe du bidonville comme résultant du refus volontaire d'habiter la ville. Dans l'esprit de beaucoup de citoyens et de gouvernants, les bidonvilles sont créés par des paysans mal dégrossis qui viennent gagner quelque argent en ville et qui pour ne rien dépenser campent dans les marges urbaines. Les bidonvillois seraient des prédateurs et des « oiseaux de passage », qui finalement refuseraient d'habiter la ville, d'en supporter les coûts, d'en payer le prix. Même si ces propos ne sont pas toujours sans fondements, ils ne suffisent pas à caractériser le bidonville dans sa permanence, dans la longue durée.

Pour obtenir une perspective politique satisfaisante, il faut inverser l'ordre des causes en montrant aux populations de la ville légale que leur responsabilité est directement engagée, en leur tenant le discours politique suivant : la cause de la bidonvillisation est le refus des populations citadines de laisser les gens entrer dans la ville, et la débidonvillisation est l'acceptation qu'ils y entrent, même si c'est par la petite porte. Il suffit qu'une forte urbanisation dépose à la porte des villes des populations qui n'ont pas de parents ou d'alliés dans la ville, (d'« introducteurs », si l'on peut dire), ou qui n'ont pas accès à des marchés fonciers ou immobiliers ou locaux qui leur conviennent (c'est en fait dire la même chose), pour que s'enclenche la bidonvillisation. C'est leur rejet par la ville

⁷ Valérie Clerc, Laure Criqui et Guillaume Josse, « Urbanisation autonome : pour une autre action urbaine sur les quartiers précaires », *Métropolitiques* (revue en ligne), 7 décembre 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Urbanisation-autonome-pour-une-autre-action-urbaine-sur-les-quartiers-precaires.html>



existante qui les conduit à construire des bidonvilles. Ces bidonvillois « pionniers » (créateurs du bidonville) ne sont pas forcément les plus pauvres. Il y a dans la ville des gens plus pauvres mais qui sont installés en ville, dans un fond de cour, envoient leurs enfants à l'école, bénéficient d'un dispensaire dirigé par un infirmier que l'on a appris à connaître... Cette pauvreté-là bénéficie de béquilles urbaines qui la fait moins pauvre, simplement « modeste » comme l'on dit (atrocement). Les bidonvillois sont victimes de l'interdit d'utiliser les canaux urbains classiques, et contraints d'accepter que leur appartenance au bidonville ainsi créé engendre un appauvrissement supplémentaire (le fameux « effet de quartier »), que leur marginalité et pauvreté redoubleront en s'inscrivant dans le sol.⁸

Atténuations circonstancielles et facilitantes à exploiter

1/ En maints endroits, la bidonvillisation est moins forte lorsque les lotissements

⁸ Dire qu'on habite un bidonville est la révélation et l'aveu d'une infériorité sociale fondamentale entraînant une mise à l'écart sociale radicale. Ce qui fait de la recherche d'une domiciliation de complaisance d'apparence honorable une urgence absolue.



Tamesna, à 20 km de Rabat, une ville nouvelle et son nouveau bidonville.

© Lucien Godin

de bas standing prennent des libertés avec les règles urbanistico-foncieres pour se conformer à une sorte de pratique coutumière-populaire ; capables d'offrir aux candidats à la bidonvillisation des emplacements bon marché, permettant la construction de maisons sommaires et interminables échappant à la vue des administrations, en attente d'équipements dont le coût n'est évidemment pas incorporé au prix de vente. Mais peut-on tenter de faire reconnaître par des autorités, sans les offenser, qu'un urbanisme rigoureux est le plus sûr moyen d'encourager la bidonvillisation ? La création de quartiers sommaires à équipement progressif qui sont la base de la pratique européenne des faubourgs est une piste sérieuse (Michel Arnaud).

2/ Allons plus loin. Il se pourrait que, dans certaines circonstances, la contradiction bidonvilles-ville légale n'en soit pas une, ne soit pas une réalité, ne soit pas ressentie comme contradiction, notamment dans les villes qui se sont faites d'elles-mêmes par suite d'une rupture brutale

avec l'ordre urbain colonial. Nous pensons en particulier aux villes des deux Congo. On se risquera à prétendre ceci : lorsque tout l'urbain post-colonial s'est fait « spontanément », c'est-à-dire sans référence à des procédures déterminées, sans continuité non plus à la ville légale coloniale, la notion d'irrégularité s'estompe, disparaît du paysage au point de faire apparaître les éventuels bidonvilles qui pourraient se former comme de simples quartiers pauvres. Dans ces circonstances, pas de groupes de pression partis de voisins bourgeois ou classe moyenne pour exiger leur destruction. D'ailleurs, dans ce type de villes, il y a longtemps que ces populations aisées se sont installées à l'extérieur de la ville dans des ensembles immobiliers sécurisés. La charge contre un bidonville qui ne dit pas son nom de bidonville, qui ne se présente pas comme quartier « rebelle » si l'on veut, s'en trouve considérablement allégée. On peut espérer l'intégrer à la ville sans rencontrer d'opposition. Mais n'est-ce pas un raisonne-

ment pervers : espérer la semi-bidonvillisation de toute la ville pour diminuer l'antagonisme ville-bidonville ?

3/ En privé le principe de l'éradication n'est pas toujours si massivement soutenu, notamment dans les villes qui n'ont conservé que quelques poches de bidonville incluses dans la ville. Les avis sont assez souvent favorables à leur maintien car on leur trouve des vertus économiques : ce sont des quartiers d'artisans dont les services sont bon marché, on y trouve de bons ateliers de mécanique et de carrosserie, les « petites bonnes » qu'on emploie chez soi peuvent y trouver des « lits » (pas des « chambres ») qu'elles peuvent regagner tardivement, puisque le bidonville n'est pas loin... À certains points de vue, ces quartiers font office de quartiers populaires bas de gamme : y trouvent refuge nombre d'activités difficilement logeables ailleurs et de travailleurs bénéficiant de loyers très bon marché. Cette forme d'acclimatation de la ville au bidonville n'intègre pas celui-ci à celle-là. On s'en per- ➔

→ suadera le jour où la campagne d'éradication ayant été décidée, on réunira les riverains du bidonville et les habitants des quartiers voisins pour décider du sort des terrains libérés.

Présentation politique à retenir par souci d'efficacité

La politique de débidonvillisation par intégration urbaine ne doit pas être présentée publiquement comme une sorte de révolution culturelle, de fraternisation avec les bidonvillois mais comme une rectification de la ville pour lui permettre de donner une chance à tous ceux qui participent à cette aventure qu'est l'urbanisation de la société, y compris aux plus défavorisés, aux moins nantis, à ceux qui ne disposent pas de ressources, y compris et surtout, de ressources sociales. C'est le discours à tenir à propos de l'intégration urbaine des bidonvilles et ne pas avoir peur de dire que cette rectification de la ville ne peut facilement intégrer des bidonvilles de trop grande taille. Il est plus facile d'afficher cette forme de réformisme un peu timide et condescendant à l'égard de ces pauvres bidonvillois que de proclamer que l'intégration urbaine est fondamentalement une invitation à partager la ville avec des invités. En Afrique comme ailleurs, les « partageux » ne sont pas légion...

4. L'intégration par l'assistance à l'émergence urbaine

La publication du dossier « Actualité des bidonvilles » par la revue *Urbanisme* de septembre 2017 qui fait une large place à la structuration militante des campements de réfugiés en France nous invite à rappeler ici les actions africaines de Jacques Bugnicourt⁹ à la tête d'ENDA des années 1990-2000, d'encouragement des bidonvilles à se prendre en main, à franchir la ligne de la légalité urbaine, de l'intégration à la ville légale. Sa doctrine de l'accompagnement des bidonvilles dans leur émergence urbaine comportait trois volets : le premier était une assistance de tous les instants

⁹ Jacques Bugnicourt (1930-2002) militant anticolonial et tiers-mondiste d'une activité débordante, ancien élève de l'École nationale de la France d'Outremer, juriste, urbaniste, fondateur et directeur de l'École nationale d'économie appliquée (ÉNEA) de Dakar, fondateur d'ENDA (Environnement et développement africain) en 1972 transformé en 2012 en un réseau international d'organisations non gouvernementales. Voir et entendre : « Baraka debout : d'un bidonville à un quartier émergent » document audiovisuel, Dakar.

aux habitants de ces quartiers pour qu'ils mettent en place une organisation urbaine et des équipements ou plutôt des services adaptés, et aussi un décor urbain honorable, le deuxième consistait à déjouer les manigances des habitants des lotissements voisins désireux de s'étendre, le troisième volet épuisant, humiliant consistait à aller plaider la cause des bidonvillois auprès du haut personnel politique et technique de la ville et de l'État.

Les résultats importent peu ici. Ce qui doit être signalé à l'attention de tous c'est le caractère parfaitement pertinent de la démarche d'assistance à des habitants parmi les plus modestes pour qu'ils « s'urbanisent eux-mêmes » si l'on peut dire, assurent eux-mêmes leur propre régularisation (au double sens : aménager selon des règles d'aménagement délibérées par le groupe, et aussi entrer dans la légalité faite des règles de droit et d'administration) sans heurts et sans violence sociale (par exemple être contraint de devoir faire place à des groupes sociaux mieux nantis afin d'attirer les bonnes grâces des gouvernants). On aura compris qu'un tel itinéraire ne peut être suivi que si les autorités le laissent se développer (sans doute en espérant secrètement que le mouvement ne tarde pas à capoter) et si des intercesseurs politiques d'une certaine qualité acceptent de jouer les ambassadeurs. Il faut aussi mettre à disposition des bidonvillois une équipe technique conséquente que l'on ne peut trouver facilement.

Cette assistance à l'émergence n'est pas à proprement parler un quatrième procédé au sens utilisé plus haut. Il s'agit d'une autre façon de concevoir les rapports entre bidonvilles et villes, insistant sur la capacité d'auto-gestion urbaine.

Nous noterons que le récent Forum mondial de l'habitat organisé à Kuala Lumpur par Habitat-ONU de Nairobi les 7-13 février 2018 semble s'engager dans la même voie. Il a donné la parole à des organisations présentées comme émanant des populations bidonvilloises du monde entier (ce sont plutôt des ONG internationales partisans de l'intégration urbaine des bidonvilles, ce qui est déjà bien !). Ces questions ont été énergiquement agitées au point de trouver de larges échos dans la presse¹⁰. C'est encourageant.

¹⁰ Grégoire Allix, Les habitants des bidonvilles se mobilisent, au Forum urbain mondial de Kuala Lumpur, les communautés des taudis ont eu un début de reconnaissance, *Le Monde économie et entreprises*, 13 février 2018, p. 4.

Conclusion

La mémoire technique dont fait état cet aide-mémoire quant à la manière d'intégrer les bidonvilles existants pourrait sans doute servir à empêcher qu'ils ne se développent à nouveau comme bidonvilles (comme anti-ville, en marge de la ville), en leur donnant place sans tarder (sans passer par le stade du bidonville) dans la ville, comme composante de la ville. Car évidemment les forces qui ont « fait » les bidonvilles existants sont encore à l'œuvre. Cette question n'est pas à ranger dans les dossiers des affaires classées. Dans les campagnes « Villes sans bidonvilles » il est de bon ton de proclamer au cours d'une cérémonie officielle « ville sans bidonville » la ville qui a réussi à éliminer les bidonvilles de son territoire ! C'est tout à fait imprudent !

L'intégration préventive est, sur le plan des principes, la suite logique, la poursuite de l'intégration réparatrice. Mais la logique est insuffisante pour organiser une politique. Quelques énormes détails de mise en œuvre sont à régler et nous sommes bien incapables de préjuger de la capacité de bon nombre de villes africaines à résister aux tempêtes démographiques qui s'annoncent et à lancer de très énergiques contre-offensives d'aménagement.¹¹ ■

¹¹ J.-F. Tribillon, « Est-il encore possible de penser l'aménagement des villes africaines ? » (article sur le blocage des procédés d'aménagement urbain en Afrique, attribué par erreur à Annie Pourre par les éditeurs de la revue), revue *Les utopiques*, cahier de réflexion, n° 3, septembre 2016, p. 54-57.