

# Bidonvilles, tiers quartiers de défis, d'opportunités et d'imagination

Daniel BIAU \*

Vous avez entendu parler des tapis volants, mais connaissez-vous les toilettes volantes ? Tous les matins de nombreux bidonvillois de Nairobi jettent des sacs en plastique dans les décharges publiques. A l'intérieur de ces sacs, les excréments de la nuit. L'absence d'assainissement a conduit les habitants à inventer ce nouveau type de toilettes. Le « péril fécal »<sup>1</sup> a été contenu grâce à cette spectaculaire innovation.

Nés pour la plupart dans les années 1950 et 1960<sup>2</sup> les bidonvilles sont l'un des traits majeurs de la transition urbaine que connaît notre planète dont la population urbanisée est passée de 750 millions d'habitants en 1950 (30% de la population totale) à 4 milliards aujourd'hui et devrait atteindre 5 milliards en 2030 (60% de la population totale)<sup>3</sup>. D'un monde rural à 70% on passera à un monde urbain à 70% en un siècle. Les démographes prévoient une stabilisation de la population mondiale autour de 10 milliards d'humains vers 2070 dont une large majorité vivra dans les villes, grandes et petites, et une immense majorité dans les pays que l'on disait jadis « du tiers monde »<sup>4</sup>. Si la transition urbaine est quasiment achevée en Europe et en Amérique (du nord et du sud) elle est pleinement en cours en Afrique et en Asie.

## UN MONDE URBAIN

Le monde s'urbanise, irréversiblement. La population urbaine de l'Afrique, qui s'élève aujourd'hui à 470 millions de personnes, va atteindre un milliard en 2040. Les villes, quelles que soient leurs tailles, offrent aux citoyens la possibilité de partager des espaces publics, d'exercer leurs droits et de trouver des emplois. Elles permettent aussi d'adopter des valeurs sociales communes et des modes démocratiques de gouvernance. Mais les villes sont loin d'offrir des conditions et des chances équivalentes à tous les groupes sociaux. La majorité des populations urbaines est soumise à de multiples contraintes d'ordre économique, social, culturel et environnemental. Dans de nombreuses villes, la fracture sociale et spatiale entre riches et pauvres constitue un évident facteur d'instabilité et génère des coûts économiques et sociaux, non seulement pour les populations déshéritées, mais également pour l'ensemble de la société. Cela est vrai dans les pays du Sud comme dans ceux du Nord.

Dans les pays en développement, la croissance urbaine a longtemps été caractérisée par le caractère informel et illégal des établissements humains, par une croissance de la pauvreté et

---

<sup>1</sup> Risques d'infection et de maladies hydriques liés aux déjections humaines et à une hygiène insuffisante.

<sup>2</sup> Les « slums » sont apparus avec la révolution industrielle, à Londres comme à Calcutta. Les taudis sont ensuite devenus, pendant un siècle (1850-1950), la forme dominante d'habitat urbain dans la plupart des pays industrialisés. Le dernier grand bidonville parisien, celui de Nanterre, a subsisté jusqu'aux années 1970.

<sup>3</sup> Toutes les données statistiques de l'ONU, les seules reconnues internationalement, sont disponibles sur [esa.un.org/unpd/wup](http://esa.un.org/unpd/wup)

<sup>4</sup> Le « tiers monde » est un terme des années 1950 qui a été remplacé par « pays en (voie de) développement » puis « pays du Sud ». Aujourd'hui il est courant de diviser ces pays (qui font partie du Groupe dit « des 77 » à l'ONU) en pays émergents (qui sont membres du G20), pays intermédiaires et pays les moins avancés (PMA). Le tiers monde a disparu des médias mais les bidonvilles (les tiers quartiers ?) demeurent une réalité dans la plupart des « pays du Sud ».

l'expansion des bidonvilles dont la population a atteint le milliard au tournant du siècle. Depuis, certains pays ont réussi à freiner l'expansion des taudis et à améliorer les conditions de vie de leurs populations. Selon les estimations d'ONU-Habitat, entre 2000 et 2010, un total de 227 millions de citadins pauvres ont vu leurs conditions de vie s'améliorer significativement. Dans ce contexte, l'Asie se situe à l'avant-garde des efforts. On estime en effet que la région a amélioré les conditions de vie de 172 millions d'habitants des taudis pendant la décennie 2000-2010. Mais les performances sont inégales: si la Chine a réduit considérablement la pauvreté urbaine, au Bangladesh en revanche contre 60% des urbains vivent encore dans des bidonvilles.

Depuis 20 ans, les pays d'Amérique Latine ont enregistré des progrès significatifs dans la lutte contre l'habitat insalubre. De même en Afrique du Nord le nombre et la proportion des habitants des taudis ont diminué de façon constante. L'Égypte, le Maroc et la Tunisie ont été les pays les plus performants en la matière. En Afrique subsaharienne, cependant, la proportion de la population urbaine vivant dans les bidonvilles n'a guère diminué que de 5% en 10 ans, et le nombre absolu de bidonvillois continue à augmenter.

## LE QUART DE LA POPULATION URBAINE

A présent ONU-Habitat estime que le monde compte environ 850 millions de bidonvillois, représentant 22% de la population urbaine de la planète ou 28% de la population urbaine des pays du Sud. Mais qu'appelle-t-on au juste un bidonville, un quartier de taudis, un « slum » ?

La population bidonvilloise comprend l'ensemble des personnes souffrant d'une ou de plusieurs des quatre carences suivantes : manque d'accès à l'eau potable, absence de dispositif correct d'assainissement, surpeuplement du logement et durabilité insuffisante du bâti. Cette définition internationale constitue un compromis entre des considérations théoriques et méthodologiques, notamment en matière de collecte des données. La sécurité de l'occupation résidentielle (l'absence de risque d'expulsion) n'est pas prise en considération faute de définition précise et compte tenu de la grande variété des systèmes de tenure foncière dans le monde.

Les statistiques nationales fournissent rarement la répartition géographique de ces mauvaises conditions d'habitation et ne spécifient généralement pas la sévérité de l'insalubrité des logements qui cumulent plusieurs des carences mentionnées ci-dessus. Une telle désagrégation statistique permettrait un meilleur ciblage des politiques et programmes publics nationaux et locaux.

## UNE VARIÉTÉ DE BIDONVILLES

Pourquoi les bidonvilles existent-ils ? La réponse est simple : parce qu'ils fournissent des logements bon marché et demandent peu d'investissements publics en infrastructures et services. Ils n'existent pas par erreur mais par dessein : pour abaisser le coût de la force de travail. Ils peuvent être une nécessité économique en période de transformation rapide (le tiers monde depuis un demi-siècle) et de croissance (l'Angleterre du XIX<sup>e</sup> siècle), et réapparaître en période de crise et de déclin (la Russie, Detroit aux USA, bientôt l'Europe du Sud ?). Les bidonvilles sont l'expression urbanistique visible de la pauvreté et de l'inégalité sociale.

Les bidonvilles recouvrent une réalité très différente d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre. Ils ne sont pas tous sordides et dangereux. Certains sont peuplés de locataires, d'autres de squatters, d'autres de propriétaires plus ou moins reconnus. Certains sont hyperdenses et hyper-insalubres (en Asie du Sud notamment), d'autres semi-ruraux. Certains occupent des terrains publics, d'autres ont envahi des terres privées laissées à l'abandon. Certains ne disposent d'aucun service, d'autres ont

l'eau courante ou des fontaines publiques. La plupart sont horizontaux, sans étages, mais certains sont verticaux, notamment dans les banlieues des pays de l'Est.

La densité (synonyme de promiscuité) et l'assainissement (dont l'absence porte atteinte à la dignité humaine) sont les deux critères essentiels de différenciation. Au-delà de 1.000 habitants à l'hectare et en l'absence de toilettes publiques (la situation à Nairobi ou à Dacca) la vie est vraiment difficile. Les pires slums ne se rencontrent pas dans les villes les plus pauvres (celles d'Afrique de l'Ouest) mais dans les villes les plus inégalitaires, celles où les services urbains sont plus chers pour les pauvres que pour les riches, celles où les terrains sont monopolisés par les puissants, leurs banques et leurs bureaux.

## MULTIPLES INNOVATIONS

Mais les déshérités ne sont pas des victimes passives, ils réagissent. En fait les bidonvilles, les quartiers spontanés, les slums, les favelas, démontrent quotidiennement comment les populations luttent pour leur survie, comment elles innovent en mobilisant ressources et énergies, comment elles créent leurs propres emplois et transforment leur environnement.

Nous avons évoqué les toilettes volantes mais d'autres innovations, plus durables, méritent d'être mentionnées. Les toilettes collectives autogérées par exemple, où les habitants construisent un bloc de douches et WC en libérant une parcelle de terrain, et confient ensuite la gestion et l'entretien à un membre éminent et rémunéré de la communauté. Le recyclage des matériaux et objets domestiques est aussi un domaine propice aux innovations, vérifiant sous toutes les latitudes la maxime de Lavoisier : « rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme ». Les bidonvillois sont très créatifs, pour preuves ces pneus transformés en chaussures, ces boîtes de conserve aplaties pour donner naissance à de mini-conteneurs ou à des porte-documents et ces bidons devenant tôles de toiture<sup>5</sup>. Les ordures sont très souvent triées à la main par des dizaines d'adolescents dans des décharges à ciel ouvert et recyclées, à Manille comme au Caire, à Mexico ou à Lagos. Les gangs contrôlent parfois cette activité et s'opposent à la modernisation du traitement des déchets. Dans le domaine des transports aussi les innovations sont fréquentes ; si Calcutta tolère encore les rickshaws, le Bénin a inventé les mototaxis bien avant qu'ils n'apparaissent à Paris. Aujourd'hui grâce au bas prix de ces 2 roues (made in China) les boda-bodas (mototaxis) prolifèrent à Nairobi et dans bien d'autres villes. Ils peuvent transporter 2 ou 3 clients à la fois et emprunter une voirie inaccessible aux voitures. On ne saurait parler de services urbains sans mentionner la grande réussite de ces quinze dernières années : le téléphone mobile, premier investissement de tout bidonvillois, parfois porté en pendentif autour du cou et totalement indispensable pour être appelé et saisir une opportunité d'emploi ou de transaction. Il n'a pas été inventé dans un bidonville mais approprié, décortiqué, simplifié et ajusté aux besoins et aux ressources locales. Le Kenya a été le premier pays au monde où les transferts d'argent peuvent s'effectuer par téléphone. Baptisé M-Pesa, ce système lancé en 2007 est utilisé par la moitié de la population kenyane, des plus humbles aux plus huppés. Il est désormais disponible en Inde mais aucun pays occidental n'a encore osé l'adopter. En matière d'architecture on citera en exemple les immeubles à développement vertical progressif, typiques du Caire, qui s'apparentent à des bidonvilles par leur densité d'occupation (plus de 3 personnes par pièce) et qui parfois s'écroulent...

Les bidonvillois ont influencé ou appuyé bien d'autres innovations, dont certaines à caractère institutionnel. Cela va des invasions collectives de terrains, programmées par des promoteurs informels et effectuées en quelques jours dans les villes d'Amérique Latine aux contrats

---

<sup>5</sup> Origine du terme de bidonvilles, inventé au Maroc dans les années 1930

communautaires passés par des associations d'habitants à des petites entreprises pour construire des infrastructures sociales dans les slums asiatiques. Les budgets participatifs nés dans les villes du Brésil sont bien connus et vont être partiellement appliqués par la Mairie de Paris. Ils permettent aux habitants d'exprimer leurs priorités, de participer aux décisions financières et de contrôler leurs élus. Les bidonvillois ne sont pas toujours les plus actifs dans ce processus participatif mais leurs associations peuvent y faire entendre leurs voix et obtenir des investissements en leur faveur.

Le Street Art des townships sud-africains, la justice de proximité gérée au niveau communautaire, les programmes de soutien aux enfants des rues, tout cela reflète l'effervescence et la résilience de ces quartiers. Au sein des bidonvilles des centaines de micro-entrepreneurs surgissent, se développent, disparaissent chaque jour. Le bidonville est un monde complexe, un milieu populaire de débrouille, de tensions, de violence, mais aussi de solidarité et d'inventivité.

En fait on peut esquisser une typologie simplifiée de ces innovations. D'une part les innovations endogènes qui sortent directement des bidonvilles (le recyclage par exemple) diffèrent des innovations exogènes apportées par des ONG ou par le secteur formel (comme le téléphone), mais la frontière entre ces deux sources est fluctuante, perméable. D'autre part, et c'est peut-être plus important, on doit distinguer les innovations de survie (telles les toilettes volantes) de celles porteuses de développement (comme les contrats communautaires). Les pouvoirs publics devraient en principe rendre inutiles les premières et encourager les secondes.

## POLITIQUES FONCIERES ET INVESTISSEMENTS PUBLICS

Comment donc aider les bidonvillois à améliorer leurs conditions de vie? Les succès résultent en général d'une combinaison de politiques volontaristes qui incluent la restructuration des bidonvilles existants, la sécurisation de l'occupation résidentielle, l'amélioration de l'accès aux services de base, la planification des extensions urbaines et l'équipement des terrains, le développement d'une offre de logements abordables comme alternative aux bidonvilles, des programmes intégrés gérés à l'échelle locale et soutenus par des dispositifs nationaux.

La politique foncière, les règlements d'urbanisme et les subventions relèvent typiquement des pouvoirs publics. La mise à disposition de terrains abordables et bien situés par rapport aux zones d'emplois étant essentielle pour prévenir la création de nouveaux bidonvilles et pour permettre des recasements, une intervention publique est nécessaire tant au plan de la législation foncière que de la planification de l'occupation des sols et de la fourniture des infrastructures urbaines. L'expérience universelle montre aussi que les subventions publiques sont indispensables à l'amélioration, l'éradication et la prévention des taudis. La Chine consacre plus de 20 milliards d'euros par an à la rénovation urbaine, le Brésil 2 milliards d'euros. Ces subventions jouent un rôle de levier, celles provenant du gouvernement central suscitent des subventions provinciales et municipales et l'ensemble des subventions publiques incitent les bénéficiaires à investir eux-mêmes, en argent, en nature et en travail, et à prendre ainsi en main leur destinée urbaine.

Les programmes d'amélioration in situ, souvent plébiscités par les habitants, se concentrent sur les services de base, tandis que les programmes de recasement accordent plus d'importance aux logements proprement dits. Les politiques doivent en fait répondre à une question stratégique : améliorer ou éradiquer les bidonvilles? On pourrait penser que plus les pays sont riches, plus ils démolissent les taudis et relogent les habitants, et plus ils sont pauvres, plus ils essaient d'améliorer progressivement les bidonvilles. Mais il existe de nombreuses variantes. On note par exemple que si la Chine et la Turquie résorbent leurs quartiers insalubres par la démolition et la reconstruction, l'Afrique du Sud et l'Egypte au contraire mettent l'accent sur la rénovation in situ des quartiers informels, alors que le Maroc et le Brésil combinent les deux approches. On pourrait aussi penser

que la rénovation in situ est moins coûteuse que la reconstruction intégrale, mais ce n'est pas toujours le cas, notamment dans les zones à haute densité.

A Mumbai, Inde, le modèle de réaménagement de Dharavi - un grand bidonville de plus d'un demi-million d'habitants, bien situé – tenta d'adopter une approche radicale inspirée des pratiques chinoises et basée sur un partenariat public-privé théoriquement « gagnant-gagnant ». Il s'agissait pour les autorités de vendre ces quartiers informels à des promoteurs qui pourraient les raser et les remplacer par des immeubles de grande hauteur, à charge pour eux de reloger gratuitement les habitants dans des immeubles modernes, soit sur place soit sur d'autres terrains. Elaboré en 2004 ce projet a rencontré l'hostilité des habitants, qui travaillent en majorité à Dharavi et refusent de s'en éloigner, et il n'a pas été mis en œuvre. On ne fait pas le bonheur des gens malgré eux.

En fait les interventions varient en fonction de la localisation des bidonvilles. Ceux qui sont situés dans des quartiers centraux, à haute valeur foncière, font presque toujours l'objet de déplacement et de recasement des populations, tandis que ceux qui se trouvent en périphérie font plutôt l'objet d'améliorations in situ. Très peu de villes, y compris dans les pays industrialisés, ont pu maintenir des populations à faibles revenus dans les zones convoitées par les investisseurs. Mais cela ne signifie pas que l'on doive adopter des politiques de laisser-faire ou s'abstenir de réguler les marchés fonciers.

## UN AVENIR COMMUN<sup>6</sup>

Le futur des villes pourrait être sombre et violent si l'on ne s'attaque pas à l'évolution spontanée (la fameuse main invisible) qui mène le monde à des ghettos pour tous, pour les nantis (occupant villas périphériques cossues ou centres historiques gentrifiés) comme pour les classes moyennes (capables d'accéder à un habitat individuel en bandes), les pauvres (entassés dans de vétustes immeubles collectifs R+4) et les indigents (survivant dans des taudis, dans les zones dangereuses ou sur les trottoirs), aussi bien dans les pays du Sud que dans les pays riches, dont le déclin est désormais annoncé. Il faut apprendre des bidonvilles, tirer des enseignements de leurs forces de survie, de leur inventivité, de leur vitalité, de leur résilience. Les barbares sont à nos portes, ils préfigurent peut-être notre avenir à tous<sup>7</sup>.

### \* Daniel BIAU

*Daniel Biau est Ingénieur des Ponts et Chaussées et Docteur en Sociologie. Il a été Directeur Adjoint de l'Agence des Villes de l'ONU (ONU-Habitat) et Directeur de la Coopération Technique de cette agence de 1994 à 2011. A ce titre il a conseillé plus de soixante pays dans les domaines de l'habitat et de l'urbanisme et publié de nombreux articles sur le développement urbain dans les différentes régions du monde. Consultant indépendant, il partage son temps entre Nairobi et Paris, d'où il poursuit son exploration des modes d'urbanisation de la planète. Daniel Biau a publié récemment un ouvrage richement illustré, « Le Pont et la Ville », qui met l'accent sur le rôle historique des ponts dans l'essor des villes, de Rome à Shanghai en passant par Istanbul, Paris, New York et d'autres fascinantes métropoles.*

---

<sup>6</sup> Selon certains écologistes, l'environnement serait un problème global alors que la gestion urbaine serait une question purement locale. En fait les bidonvilles (l'environnement quotidien des pauvres) méritent une attention universelle.

<sup>7</sup> "Notre avenir à tous" est le titre du rapport de la Commission de l'ONU sur l'environnement (dite Commission Brundtland) qui introduisit en 1987 le concept de développement durable.