

Crise de la ville, crise de l'habitat populaire

conséquences environnementales

Camille Acot

Slum Survivor can be run over a weekend or a day, as an evening program or even a series of weekly meetings. After building their own slum houses, Slum Survivors participate in a series of challenges that simulate aspects of slum life. These fun challenges are guaranteed to test their endurance, creativity and ingenuity.¹

Le but des manifestations conduites par l'organisation caritative australienne "Tear Australia" est de rendre les participants conscients des conditions de vie difficiles dans les bidonvilles. Ce genre d'action humanitaire met en lumière le niveau de conscience politique de certaines organisations humanitaires, ainsi que notre impuissance face au développement incontrôlé des quartiers informels. Les experts des instances internationales telles que ONU-Habitat produisent chaque année des rapports sur les conditions de vie dans ces quartiers. On y observe notamment une forte vulnérabilité des populations pauvres face aux catastrophes et dégradations écologiques. La crise de la ville est analysée, chiffrée, quantifiée, détaillée. Pourtant les moyens mis en place depuis trente ans ne semblent pas même enrayer la situation. Pourquoi, alors que nous sommes conscients de ses conséquences dramatiques sur notre environnement et sur les populations, ne sommes-nous toujours pas capables de freiner la crise de la ville? N'aurions-nous pas encore cerné les vraies causes de cette crise et userions-nous de méthodes inappropriées?

Crise da cidade, crise do habitat popular

consequências ambientais

[O programa] SlumSurvivors (Sobreviventes das favelas) pode ocorrer durante um fim de semana ou em apenas um dia, como entretenimento para uma noite ou sob a forma de uma série de reuniões semanais. Depois de terem construído seus próprios barracos, os sobreviventes das favelas participam de vários desafios que simulam aspectos da vida nas favelas. São jogos divertidos, concebidos para testar a resistência dessas pessoas, sua criatividade e engenhosidade.¹

O objetivo das manifestações conduzidas pela organização caritativa australiana "Tear Australia" é conscientizar os participantes sobre as difíceis condições de vida nas favelas. Esse tipo de ação humanitária traz à luz o nível de consciência política de certas organizações humanitárias, tanto quanto nossa impotência em face do desenvolvimento descontrolado dos bairros informais. Especialistas de instâncias internacionais como a ONU-Habitat produzem a cada ano relatórios sobre as condições de vida nessas periferias, onde se observa acentuada vulnerabilidade das populações pobres diante das catástrofes e degradações ecológicas. A crise da cidade é analisada, cifrada, quantificada, detalhada. No entanto, os meios implementados nos últimos trinta anos não parecem ter aberto uma via sequer para a mudança da situação. Por que, mesmo conscientes das suas consequências dramáticas sobre nosso meio ambiente e sobre as populações, nunca estamos capacitados para frear a crise das cidades? Será que ainda não captamos as verdadeiras causas dessa crise e estaríamos utilizando métodos inapropriados?

¹ <http://www.tear.org.au/education/slum-survivor/>. *Slum survivor* (Survivant des bidonvilles) peut se dérouler pendant un week-end ou une journée, sous forme d'un programme pour une soirée ou de réunions hebdomadaires. Après avoir construit leurs propres taudis, les Survivants des Taudis participent à une série de défis qui reproduisent les aspects de la vie dans les bidonvilles. Ces défis amusants sont faits pour tester leur endurance, leur créativité et leur ingéniosité (traduction de l'auteur)

Pour tenter de répondre à cette question il importe de chercher à identifier les conditions qui provoquent et entretiennent cette crise. Le développement informel de la ville est par exemple lié à la dérégulation ou à l'absence de règlements urbains. Illégaux, donc soumis à aucune règle urbaine, les bidonvilles sont néanmoins tolérés, à condition qu'ils n'occupent pas de terrains convoités par la spéculation immobilière. Les quartiers informels gênants sont ainsi souvent déplacés par les forces de police et se reforment un peu plus loin, souvent sur des terrains à risques, non encore convoités par les investisseurs. Ainsi, les terrains accordés aux populations pauvres sont ceux qui présentent le plus de risques:

ce sont [...] des marais, des plaines inondables, des versants de volcans, des flancs de collines instables, des terrils d'ordures, des décharges chimiques, des bords de voies ferrées et des marges du désert.

De plus, les constructions et l'installation humaine de masse et incontrôlée contribuent à détruire les éléments naturels garants de la stabilité de leur propre environnement. Il en va ainsi à Caracas:

les bidonvilles [de Caracas], qui abritent les deux tiers de la population urbaine, sont construits sur des versants et au fond de ravins profonds entourant la vallée de Caracas soumise à une forte activité sismique. La végétation maintenait jadis en place le sol de schiste friable et très érodé, mais le débroussaillage et la construction d'habitations ont déstabilisé ces versants aujourd'hui densément peuplés, avec pour résultat une augmentation radicale de la fréquence des glissements de terrain et des éboulements de grande ampleur [...]?

² DAVIS, Mike. *Planet of Slums*, Londres-New York: Verso, 2006

Et c'est le manque de règlements urbains, c'est à dire la dérégulation qui amène à une telle situation. Les bidonvilles n'étant pas soumis à une séparation des zones résidentielles et industrielles, les maisons cotoient souvent des usines toxiques et les habitants vivent en permanence dans la pollution. Le plus célèbre exemple étant celui de l'accident industriel de l'usine d'Union Carbide de Bhopal en Inde.

Cette dérégulation urbaine s'accompagne d'un manque d'infrastructures publiques. Les bidonvilles s'éloignent de plus en plus du centre et les pouvoirs publics ne mettent pas de moyens de transports à la disposition de la population. Le raccordement électrique n'est également pas toujours pris en charge par l'État ou la ville et se fait souvent de manière informelle et dangereuse. La plus grande catastrophe sanitaire est celle causée par le manque d'infrastruc-

tures pour l'assainissement et l'apport en eau potable. Les habitants n'ont aucun moyen d'évacuation des déchets. À défaut d'engagement public le secteur privé s'empare d'un nouveau marché et installe des toilettes payantes dans les bidonvilles. La privatisation des services, traditionnellement pris en charge par la ville ou l'État, et ils le sont dans les centres villes, est un facteur qui s'ajoute à la dérégulation et qui découle du manque d'engagement de l'État. Il fragilise la ville informelle.

Ce développement libéral de la politique de la ville à l'échelle mondiale n'est pas le fruit du hasard. Il coïncide avec la montée de l'idéologie néolibérale, et avec l'arrivée de la crise économique de 1973, qui fournissent aux gouvernements des arguments pour se désengager de la politique de la ville. Dans certains pays du tiers-monde, nous y reviendrons plus précisément, des politiques progressistes du logement vont être mises en place dans la courte période suivant la décolonisation et précédant le néolibéralisme. Mais la crise de 1973 et les thèses économique-politiques qui l'accompagnent vont mettre fin à ces expérimentations.

Les programmes d'ajustements structurel (PAS) imposés aux nations débitrices à la fin des années 1979 et 1980 exigeaient une réduction drastique des programmes étatiques et, souvent, la privatisation du marché du logement.

³ DAVIS, Mike. *Op. cit.*

explique Mike Davis dans son livre *Planet of Slums*.³ La privatisation de la construction et des infrastructures fragilise les populations pauvres, car elles sont alors dépendantes pour leurs besoins les plus élémentaires, consommation d'eau potable, accès à des toilettes, d'entreprises privées profitant de ces besoins.

Il nous semble donc que ce soit un manque de réglementation et d'infrastructures ainsi qu'un processus de privatisation de la construction de logement et des services, qui conduisent à la dégradation de l'environnement dans les villes. Dès lors, quels sont les moyens mis en place pour lutter contre cette dérégulation?

Les grandes instances internationales sont conscientes de la gravité de la situation. Pourtant elles recommandent pour la plupart une plus grande action privée. Ainsi, par rapport au problème de l'assainissement, ONU-Habitat propose entre autres, de

reconnaître et soutenir le rôle du secteur privé pour compléter celui des autorités gouvernementales et municipales en ce qui concerne la prestation de services d'eau et d'assainissement, en particulier dans les zones urbaines pauvres.

Ici nous voyons une contradiction entre notre constat que la privatisation fragilise encore plus les populations pauvres des quartiers populaires et cette recommandation d'ONU-Habitat. Ce qui est inquiétant, c'est que l'ONU ne recommande pas seulement l'action privée mais décrédibilise également les efforts de construction publique dans certains pays du tiers-monde. Ainsi, selon le dernier rapport de l'ONU sur l'état des villes africaines de 2010,

les structures dirigistes [en Afrique du Nord] qui ont fait la preuve de leur inefficacité en matière d'habitat ont été remplacées par des partenariats public-privé qui ont démontré leur capacité à fournir des logements adaptés aux bas revenus et aux conditions du marché, répondant ainsi aux besoins d'habitat convenable d'une population en expansion rapide.

Et en effet, comme nous l'avons vu, depuis 30 ans, l'action des pouvoirs publics dans la lutte contre l'expansion des bidonvilles diminue de plus en plus. Elle se limite même à l'aménagement de ces quartiers populaires. Pour combattre ce développement, les pouvoirs publics font généralement le choix entre l'une des trois stratégies suivantes: destruction avec ou sans réinstallation, fourniture de services de base dans le cadre de programme anti-pauvreté et réhabilitation du site. L'initiative peut-être prise par l'État ou par la ville et être financée par des subventions publiques, des prêts, l'aide d'agences internationales, la contribution des bénéficiaires, et le plus souvent la participation du secteur privé. L'existence des bidonvilles n'est plus remise en cause! Ainsi

on reconnaît désormais que leur réhabilitation est le moyen le plus efficace d'améliorer les conditions de vie dans la plupart des cas. L'une des raisons est que cela coûte moins cher de développer des investissements qui existent déjà. La réhabilitation évite aussi les ruptures qui perturbent les moyens d'existence et les réseaux sociaux des populations. Mais le plus important, c'est que cette tendance à la réhabilitation reconnaît l'importance de l'économie informelle (et implicitement, du "logement non régulé") pour l'économie des villes.⁴

Soutenir l'économie informelle pour lutter contre la ville informelle? Le rapport de ONU-Habitat, *Le défi des bidonvilles: rapport mondial sur les établissements humains*, publié en 2003 présente les vertus des bidonvilles. L'économie informelle se développait dans ces quartiers et s'accompagnerait d'un perfectionnement des logiques d'entraide et de solidarité. Ce rapport peut être mis en lumière par la

⁴ Centre OMS pour le Développement Sanitaire, pivot du Réseau de Savoir sur les milieux urbains de la Commission OMS sur les déterminants sociaux de la santé, *Nos villes, notre santé, notre futur*: Pour une action sur les déterminants sociaux de la santé en milieu urbain, Synopsis du rapport du Réseau de Savoir sur les milieux urbains de la Commission de l'OMS sur les déterminants sociaux de la santé.

thèse néolibérale de l'économiste Hernando de Soto selon laquelle l'immense vivier démographique des bidonvilles représenterait une opportunité économique majeure. Une opportunité pour qui? Ces populations n'ont aucune sécurité de l'emploi et sont donc une main-d'œuvre très flexible. Nous l'avons vu plus haut, elles dépendent pour leurs besoins élémentaires de plus en plus d'entreprises privées ou bien elles doivent vivre dans des conditions insalubres et dangereuses. Mais les avantages, jusqu'ici inconnus, des bidonvilles ne s'arrêtent pas là. Ces quartiers, autonomes et denses, seraient écologiquement exemplaires. En effet, par une consommation de biens et d'énergie réduite au minimum vital, l'empreinte écologique des populations des bidonvilles serait aujourd'hui parmi les plus performantes au monde, comme le suggère le biologiste Steward Brand. Son extrême densité, comme par exemple dans certains quartiers de Mumbai qui affichent 1 million d'habitants pour 1,6 kilomètre carré, rend quasi nul l'usage de moyens de transports polluants. Et bien sûr, les habitants de ces quartiers ont une forte propension à la récupération. Le bidonville de Dharavi à Mumbai présente quatre cents unités de recyclage et trente mille chiffonniers⁵. Et pour Jérôme Souty, anthropologue social basé au Brésil, les bidonvilles sont aussi "une leçon d'architecture et d'organisation communautaire" et "une démonstration de la capacité de débrouille des plus pauvres"⁶. Dès lors pourquoi lutter contre ces quartiers insalubres? Il suffit de les aménager.

Ainsi les solutions proposées ne remettent absolument pas en question les conditions de production de la ville: elles énoncent et participent au développement de ces conditions. En effet nous avons vu que la dérégulation, le manque d'infrastructures publiques et la privatisation conduisent au développement des bidonvilles. Dès lors n'est-ce pas contradictoire de proposer de soutenir l'économie et le développement informel? Ne serait-il pas plus judicieux de s'attaquer aux sources du problème? C'est à dire au mode même de production de la ville? Si nous nous penchons sur des exemples dans le passé, nous remarquons que des projets d'habitat populaire ont déjà été imaginés ou construits. Certains avait pour but de changer radicalement le mode de production de la ville, comme par exemple le modèle du Phalanstère de Fourier, et d'autres ont agit de manière plus ponctuelle.

Mais avant les projets concrets se développe au cours du 19^{ème} siècle une prise de conscience, qui naît du constat des conditions de vie des ouvriers dans les grandes villes

⁵ BRAND, S. Les vertus cachées des bidonvilles. *Books*, numéro 13, mai-juin 2010.

⁶ SOUTY, J. Un monde sans bidonvilles. *Sciences humaines*?

industrielles. Friedrichs Engels, dans "La situation de la classe laborieuse en Angleterre", décrit les conditions de vie des ouvriers dans les taudis des villes industrielles d'Angleterre et constate également le manque de moyens mis en place pour changer cette situation:

En dépit de tous les sermons de médecins, en dépit de l'émotion qui s'empara de la police chargée de l'hygiène pendant l'épidémie de choléra, quand elle découvrit l'état de la Petite Irlande, tout est, aujourd'hui, en l'an de grâce 1844, presque dans le même état qu'en 1831

⁷ ENGELS, F. *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*. Leipzig: Otto Wigand, 1845. Traduction française par G. Badia et J. Frédéric: *La situation de la classe laborieuse en Angleterre*. Paris: Éditions sociales, 1960.

Cette prise de conscience amène les intellectuels de l'époque, écrivains, philosophe à réfléchir et parfois proposer des projets pour améliorer l'habitat populaire (l'habitat populaire est pris ici au sens de l'habitat des "pauvre"). Ce qui nous intéresse dans ces projets, c'est qu'ils ne proposent pas seulement de construire des logements neufs répondant aux normes hygiéniques prescrits par les médecins pour éviter les épidémies de Choléra. En fait, ils présentent une réflexion générale sur la ville. Le logement n'y est jamais dissocié du reste de la vie urbaine. Ainsi Charles Fourier avec son Phalanstère se concentre sur un nouveau mode d'habitat, qui est souvent lié aux autres fonctions de la ville, comme le travail, le commerce, la culture. C'est un bâtiment pour 1.600 habitants, comprenant les logements des "sociétaires" aux étages, des équipements collectifs comme une bibliothèque, une salle de repos, une salle de conseil, un hôtel pour les visiteurs, un opéra, des églises, un tribunal, des écoles. La fonction du travail est présente à travers des ateliers, des bâtiments agricoles et des jardins pour cultiver fruits et légumes. Et ce que l'on peut considérer comme une réalisation du phalanstère, le "familistère", réalisé par l'entrepreneur Jean-Baptiste Godin à Guise dans le nord de la France, contient des bâtiments pour loger les ouvriers de son usine de production de poêles, mais également une école, un théâtre, un dispensaire, des jardins ouvriers. Ces projets dépassent donc le simple logement, c'est la naissance d'une réflexion sur l'habitat, c'est à dire sur l'espace de vie que s'aménage l'espèce humaine, et ce à l'époque de l'industrialisation.

Mais la bourgeoisie intellectuelle n'est pas seule à s'emparer de ce thème. En effet, dès leur création, le logement décent est l'une des revendications importantes des syndicats. Ils luttent au moyen de grève des loyers ou en s'opposant aux expulsions. La lutte autour du logement entre progressivement dans les revendications syndicales et

politiques à partir de la fin du 19^{ème} siècle. Ces luttes vont pousser l'État à intervenir, entre autres afin de freiner l'avancement des idées socialistes dans la société. Ainsi en France la première société H. B. M. (Habitation Bon Marché) est créée en 1889. Les lois Siegfried, Straus, Ribot et Bonnevey soutenant la construction de logements pour les classes populaires sont votées au tournant du siècle. C'est le début de l'intervention de l'État dans la politique du logement. Après la seconde guerre mondiale, la pénurie de logement est telle que l'État lance de grands programmes de construction. Malheureusement le logement et la ville sont pensés séparément. Et au milieu des années 60 apparaissent déjà les premières critiques des grands ensembles. Construits en périphérie, ils ne bénéficient pas ou peu d'infrastructures et dépendent de la ville centre. Certains architectes formulent alors d'autres propositions:

L'atelier d'urbanisme et d'architecture, l'AUA, emmené notamment par Paul Chemetov, Jacques Kalisz ou Henri Ciriani, proche du parti communiste, tout comme l'atelier de Montrouge qu'animent Jean Renaudie, Gérard Thurnauer, Jean-Louis Vérer et Pierre Riboulet, sont de ceux-là. Sans vraiment se démarquer du mouvement moderne, ils veulent rompre avec le tout fonctionnel et imaginent d'associer logements, commerces et équipements publics, tels que crèches ou ateliers d'artistes, pour créer une véritable communauté d'habitants.⁸

⁸ POUVREAU, Benoît. *Le Logement social en Seine-Saint-Denis (1850-1973)*. Inventaire général, ADAGP, 2003.

Mais l'État va également prendre sa responsabilité. En 1967 Edgard Pisani est ministre du logement et s'exprime ainsi:

Il ne serait pas seulement faux de rendre les architectes responsables de la médiocrité du logement actuel, mais ce serait fondamentalement inefficace. On ne peut pas débarrasser le secteur public de sa responsabilité, car l'architecture n'est pas seulement l'affaire des architectes, mais avant tout l'expression d'une volonté politique.⁹

⁹ PISANI, Edgard.....

Et à l'occasion d'une table ronde du ministère du logement de 1967, cette volonté politique va porter ses fruits. La conclusion de cette réunion fut que l'État a à porter les coûts supplémentaires pour la recherche et les expérimentations architecturales. Les participants proposèrent donc pendant la préparation du sixième plan quinquennal, d'introduire un programme d'aide à la construction d'habitat expérimental. En 1971 le Plan construction est mis en place. Il possède deux instruments: les compétitions d'idées PAN et le mode de financement REX. Les projets des gagnants des compétitions PAN doivent être réalisés à l'aide des financements REX. Un exemple de ces réalisa-

tions est le projet que les deux architectes Michel Andrault et Pierre Parat réalisent pour la ville d'Evry en 1971-72. Il s'agit d'un ensemble de logements "maison-gradins-jardins" assemblés en pyramides. Bien sûr les exemples d'interventions de l'État ne se trouvent pas seulement en Europe. Ainsi, le nouvel *Institut national de l'épargne et du logement de Cuba*, dirigé par Pastorita Núñez, commença à remplacer les grands bidonvilles célèbres de La Havane (Las Yaguas, Llega y Pon, La Cueva del Humo) par des maisons préfabriquées construites par les résidents eux-mêmes.

Les constats faits en introduction sont convergents et invitent à s'interroger, au-delà de ce qui est fait actuellement, sur les causes d'un phénomène mondial pourtant objet de prises de conscience élargies et unanimement déploré... En effet, le nombre de personnes vivant dans des conditions inhumaines continue de croître malgré les mesures prises pour y faire face. Ce qui a conduit à un premier questionnement de ces mesures: d'abord le développement informel des villes et plus précisément la création et l'évolution des bidonvilles, la perception qu'en ont beaucoup d'acteurs professionnels et politiques et leurs manière de réagir; ensuite, le choix et les recommandations des instances internationales et, enfin, les réalisations, singulièrement aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles, sous l'influence des responsables politiques et syndicaux dont l'engagement et les objectifs dépassaient les questions de logement qu'ils intégraient à des interrogations et des ambitions plus larges et plus globales sur la ville, l'habitat et de développement humain.

Ce qui, pour l'essentiel, se dégage de ce rapide survol historique c'est d'abord l'étroitesse des propositions et des réalisations qu'on peut qualifier de "réactives et de rattrapage" et ensuite une "soumission" générale tacite à des conditions générales qui confinent la majorité des choix dans un cadre qui les réduit à des mesures quantitatives (le nombre de logements construits) ou à accepter, voire à valider, des aménagements tels que celui des bidonvilles au prétexte qu'ils seraient sources d'économies, de créativité et de socialisation.

Ainsi, la question de l'apparition des bidonvilles en périphérie des villes est riche d'enseignements: ses causes, en effet, sont à la fois à rechercher du côté de la fuite de la pauvreté, de la misère, des expulsions et des guerres et dans une logique spéculative et d'exploitation sociale, dont la ségrégation et l'aménagement du territoire sont les effets.

En ce sens la pensée de la ville et de son organisation est l'expression des rapports et des conflits de classes tout comme l'évolution des politiques de la ville dont on peut dire, aujourd'hui, qu'elle manifeste un recul idéologique décisif... C'est pourquoi l'évolution du statut des bidonvilles dans le développement urbain est à analyser avec attention comme le double symptôme d'une logique économique et sociale qui conduit à son existence et à modeler les manières de l'aménager: de problème, il devient réalité imposée et fatale, voire solution...

Cette remarque est à étendre à ce qui est partout nommé "la crise de la ville": sans analyses élargies, approfondies et rigoureuses, renouvelées car engagées et ambitieuses des conditions politiques, économiques et techniques et culturelles, des modèles et des urgences qui pèsent sur l'acte de construire, on se bornera à des mesures de rattrapage réduites aux urgences matérielles: construire pour les pauvres (souvent le logement social aujourd'hui) et donc accepter discrimination et stigmatisation par manque d'ambition ou de lucidité. Le corollaire de cette nécessité est à voir dans le rôle du politique: en effet, si une absence de politique, un désengagement politique au profit du secteur privé... ont conduit à la situation de faillite actuelle, seule la définition et l'affirmation d'une conception plus large de l'action politique et de ses responsabilités est de nature à ouvrir des perspectives de transformations réellement émancipatrices: ce qui implique la mobilisation et les contributions des citoyens. Donc, la définition de contrats de recherche et d'expérimentation de développement local associant, sous des formes à inventer et dans un travail d'élaboration collectif stratégique, méthodologique et conceptuel associant les différentes familles d'acteurs.

Camille Acot est architecte (Université de Hanovre) et membre du conseil scientifique du *Laboratoire International pour l'Habitat Populaire (LIHP)*, responsable du groupe de Berlin.
camilleacot@yahoo.fr