

Urbanisation autonome : pour une autre action urbaine sur les quartiers précaires

Valérie Clerc, Laure Criqui et Guillaume Josse

Les quartiers construits de façon autonome et non conforme aux normes publiques représentent la forme d'urbanisation majoritaire dans le monde. Forts de ce rappel, Valérie Clerc, Laure Criqui et Guillaume Josse proposent de nouvelles pistes pour intervenir sur ces espaces au cœur de la fabrique urbaine.

Un tiers de la population urbaine mondiale réside dans des quartiers non planifiés par les autorités publiques, souvent hâtivement appelés « bidonvilles »¹. Ce phénomène recouvre des réalités diverses : taudis précaires et insalubres, lotissements clandestins périurbains, quartiers populaires autoconstruits et viabilisés, etc. Dépeinte avec catastrophisme par certains comme le « pire des mondes possibles » (Davis 2006), cette forme d'urbanisation est, de fait, la modalité majeure de fabrique des villes, par le passé en Europe et aujourd'hui dans les pays en développement. Plutôt qu'« informelle » – terme simplificateur et péjoratif –, cette urbanisation peut être qualifiée d'« autonome » : sans pilotage des pouvoirs publics, ignorant ou enfreignant les plans d'urbanisme officiels, elle suit des dynamiques sociales, économiques et territoriales de consolidation incrémentale (occupation des terrains, construction progressive, accès aux services, régularisation).

En parallèle, l'approche classique de la planification, vieille de seulement un siècle environ, promeut l'idée selon laquelle les villes ne peuvent fonctionner de manière optimale sans plan en amont. Le Nouvel Agenda urbain d'ONU-Habitat, adopté à l'automne 2016, véhicule également cette idée de la planification urbaine comme élément et outil central pour le développement urbain. Or, d'une part, les villes précèdent les plans ; d'autre part, le cadre planificateur n'a bien souvent pas réussi à orienter l'urbanisation des pays des Suds depuis 50 ans ; enfin, d'autres acteurs que les seuls urbanistes – habitants, opérateurs de services, ONG – fabriquent aussi les villes au quotidien.

Néanmoins, les risques et imperfections de ces dynamiques autonomes – notamment en ce qui concerne les enjeux collectifs de salubrité, de sécurité, de biens communs – requièrent sans aucun doute une intervention publique pour assurer l'intérêt général au-delà des logiques particulières, pour un développement urbain inclusif, sûr, résilient et durable, socialement et environnementalement. Cette action publique est contrainte à avoir lieu *a posteriori*, et doit donc s'ajuster de manière incrémentale pour faire avec cette urbanisation autonome, et pour cela mieux la (re)connaître.

Ceci implique un autre rôle pour les pouvoirs publics : accompagner l'urbanisation autonome plutôt que d'être indifférents, cantonnés au rattrapage ou à des tentatives – vaines – de répression. Pour ce faire, l'expertise urbaine qui informe les responsables politiques doit évoluer. L'enjeu est double : généraliser la consolidation et l'amélioration de l'existant, et refonder une vision de la ville

¹ Nous entendons par la suite par « planifié », « officiel » ou encore « formel » les *master plans*, schémas directeurs ou autres documents d'urbanisme émanant des autorités publiques. Aux côtés des dynamiques urbaines respectant ces cadres régulateurs, se trouvent celles qui y échappent, et sont donc hors-champ, hors-carte, hors-règles, définis et utilisés par les pouvoirs publics urbains ; nous les qualifions ici de non planifiées ou autonomes.

incrémentale et réaliste, prenant en compte les capacités de ses habitants et des autorités. Ce texte soutient, à partir de trois sujets majeurs – production de l’habitat, fourniture de services et administration municipale –, qu’il est possible de mettre en avant d’autres modes d’action pour les pouvoirs publics, qui contribuent *de facto* au développement urbain durable.

Production sociale de l’habitat, du logement et du foncier

Le modèle de la métropole globale, moderne et planifiée, cache la réalité des villes ordinaires, populaires, mixtes et évolutives. Des normes et règles d’urbanisme inadaptées, importées ou trop exigeantes relèguent par leur seule existence dans l’« informalité » ceux qui ne peuvent les respecter.

Pourtant, plus d’un tiers de l’urbanisation dans les pays des Suds n’est pas officiellement planifié par les autorités et cette part va croissante (UN-Habitat 2016). Depuis une cinquantaine d’années, cette urbanisation autonome a fait preuve de pertinence et de souplesse pour produire de l’habitat face aux carences étatiques (Turner 1976). Plus récemment, les caractéristiques déjà durables de ces quartiers ont été soulignées : densité, mixité, localisation qui permettent, par exemple, de limiter les déplacements et la pollution et de favoriser l’accès à l’emploi, aux commerces et aux services. Ces processus répondent aux besoins et stratégies des populations (Deboulet 2016).

Figure 1. Terrain de sport réservé et respecté au cœur d’un quartier d’origine autonome (Lima, Pérou)



© Laure Criqui, 2012.

Si l’action publique est certes nécessaire pour réduire insalubrité et insécurité, les politiques restent insatisfaisantes. Destruction et relogement déplacent souvent les habitants loin des centres, tandis que l’offre de logements publics ou aidés reste vacante ou bénéficie aux classes supérieures.

Logements sociaux ou constructions privées subventionnées existent (3 millions de logements du programme Minha Casa, Minha Vida ont ainsi été construits entre 2008 et 2014 au Brésil), mais sont souvent inadaptés : excentrés, vite délaissés, sans perspectives d'emploi, mal reliés aux transports, manquant de lien social... Dès lors, réhabiliter et améliorer *in situ* les quartiers populaires avec un soutien à l'autoconstruction, la fourniture de services, des espaces publics, une régularisation foncière, etc. – tel que les politiques menées dans les années 1960 au Pérou –, s'avère plus adapté que des politiques de *tabula rasa* et de création de quartiers de logements neufs *ex nihilo*.

De même, la sécurité de la tenure – sécurité officielle de l'occupation – reste faible. Les droits fonciers sont rarement accordés par des pouvoirs publics réticents à légaliser ce qu'ils considèrent comme des infractions, laissant planer une menace qui freine les investissements dans l'amélioration du cadre de vie. Le titre de propriété individuelle reste la référence du côté des autorités, aussi inadapté soit-il et complexe à déterminer et à établir par rapport aux structures foncières et aux usages locaux du sol ; les règles urbanistiques contraignent ou condamnent les constructions non réglementées, la consolidation progressive ou encore la mixité des usages. Or d'autres droits d'occupation des sols, normes de construction, valeurs du foncier et formes de propriété collective, etc., peuvent à l'inverse faciliter la consolidation des quartiers (à Quito, Équateur, la formalisation des *barrios* commence ainsi par un enregistrement de la propriété des terrains au nom de l'organisation de quartier).

Ceci suppose une nouvelle logique pour les projets de réhabilitation, coordonnés en tant que politique publique à grande échelle. Des programmes d'équipement ou de régularisation massifs ont eu lieu dès les années 1970 (Indonésie, Mexique, Burkina Faso, Turquie...), mais ils se heurtent aujourd'hui toujours plus à l'obstacle foncier. Avec la libéralisation et la financiarisation des économies, ces quartiers sont convoités par les investisseurs qui alimentent la gentrification au détriment d'un habitat abordable et contribuent à l'éviction des habitants par le marché. La pression sur les responsables politiques et urbains renforce l'idée que ce foncier a une valeur trop importante pour y régulariser des quartiers populaires. L'utilité économique, sociale et environnementale de ces derniers est alors sacrifiée au profit de grands projets vitrines ou élitistes.

Prendre en compte des demandes et savoir-faire urbains des habitants, qui permettrait une gestion de la ville comme bien commun, est aussi un élément clé du changement. Favoriser l'émergence incrémentale d'un habitat autonome, par la mise à disposition en amont de terrains adaptés et l'aide à l'autoconstruction, par exemple, pourrait accompagner la production de logements par les habitants et les lotisseurs, tout en rendant plus aisés leur régularisation et leur équipement *ex post*.

Extension et adaptation des services essentiels

Bien que non planifiés, les quartiers peuvent – et sont de fait – raccordés aux réseaux de services, et l'environnement et les conditions de vie en sont durablement améliorés. Alors que les urbanistes et les pouvoirs publics arguent de la non-planification comme un obstacle *a priori* au raccordement, les opérateurs officiels desservent, dans les faits, une part bien plus large de la population que celle résidant dans les seuls quartiers planifiés (les entreprises privées distribuent l'électricité à presque tout Delhi, alors que seuls 25 % de la ville entrent dans le cadre du *master plan* ; l'entreprise publique d'eau de Lima couvre plus de 90 % de la ville, y compris les 70 % de quartiers d'autoproduction informelle). Ces écarts indiquent que des acteurs officiels, opérateurs gestionnaires ou délégataires de services publics, parviennent à équiper l'urbanisation autonome. Autrement dit, ils mènent une action de consolidation urbaine indépendamment des cadres de la planification urbaine.

En intervenant *ex post*, les opérateurs de services sont amenés à développer des alternatives pragmatiques pour s'adapter aux terrains, dans une zone grise légale mais hors plans officiels :

- Des innovations techniques permettent de se déprendre des grands réseaux centralisés et uniformes lourds financièrement et techniquement, soit par l'installation de réseaux allégés, soit en développant des offres décentralisées (des réseaux d'eau condominaux flexibles et superficiels en Bolivie peuvent se faufiler dans des trames urbaines irrégulières sans être contraints par la voirie ; en Inde, des transformateurs de proximité haute-basse tension, positionnés sur les poteaux, remplacent des transformateurs intermédiaires difficiles à installer par manque d'espaces publics disponibles). Ces solutions intermédiaires peuvent ensuite être progressivement modifiées pour améliorer l'offre de services (conversion de bornes-fontaines ou de compteurs électriques collectifs en connexions domiciliaires individuelles pour améliorer incrémentalement le service).
- L'offre commerciale est adaptée aux besoins et aux demandes des populations. En effet, celles-ci ont des modes d'accès aux services préexistants, dépendant de petits opérateurs privés informels ou des pratiques d'autoprovisionnement souvent coûteuses en temps et en argent. L'enjeu pour les opérateurs est de faire évoluer ces pratiques vers celle de consommateurs responsables et réguliers des services officiels ou communautaires. Les actions de responsabilité sociale d'entreprise (éclairage gratuit de terrains de sport, campagnes d'éducation à l'hygiène financées par des opérateurs de services), la participation communautaire (comités vicinaux à Lima pour l'approvisionnement, la distribution et le paiement de l'eau, associations d'usagers de gestion de bornes-fontaines à Kinshasa), mais aussi la conception de services clientèles ciblés de proximité améliorent l'acceptation et la disposition à payer des nouveaux usagers.
- En l'absence de plan officiel des zones d'urbanisation autonome, les opérateurs ont besoin de cartes alternatives pour identifier leurs zones d'intervention, concevoir le tracé des services, élaborer les projets et budgets, distribuer les factures, etc. Pour cela, ils créent ou utilisent des cartes, adresses, recensements réalisés par les habitants ou chefs de chantier directement, sans nécessairement consulter les autorités locales, ou même partager ces informations pourtant précieuses. Ces initiatives mettent sur la carte les quartiers populaires, et participent ainsi indirectement à la reconnaissance de leur place dans la ville, mais restent ignorées des pouvoirs publics.

L'impact des services sur la fabrique urbaine est par là décisif. Au-delà du déploiement technique d'infrastructures, ils remplissent une fonction sociale (amélioration des conditions de vie), environnementale (meilleure gestion des ressources naturelles) mais aussi spatiale (inclusion des quartiers à un système urbain intégré) et politique (reconnaissance de la légitimité de ces quartiers). En installant poteaux et tuyaux, les opérateurs contribuent au dessin et à l'ancrage définitif de la voirie. À l'inverse, leur difficulté principale vient du manque d'espaces publics disponibles : moins la trame viaire est dense et régulière, plus l'installation et l'entretien de réseaux sont complexes et onéreux. Or préserver les trames viaires ne relève pas de la responsabilité des opérateurs, mais des lotisseurs informels en amont et/ou de la capacité des pouvoirs publics à restructurer l'espace *ex post*.

Information et innovations pour la gestion municipale

Gouverner signifie vouloir, pouvoir et savoir – ce qui amène à prévoir. Reconnaître le caractère autonome de l'urbanisation ne signifie pas pour autant laisser les habitants et acteurs tiers seuls en charge de l'aménagement urbain. Mais coordonner les acteurs, coproduire la ville avec leurs ressources et savoir-faire requièrent un repositionnement des pouvoirs politiques et urbanistiques.

La volonté politique tout d'abord peut faire défaut, non par désintérêt ou laisser-aller, mais parce que les responsables locaux peuvent ne pas connaître la réalité d'une urbanisation autonome des cadres officiels, ne pas savoir sur quoi ils doivent décider ni quelles sont les options possibles. Souvent attachés au mythe d'une ville planifiée et à l'image d'une ville globale, ils perçoivent ces

quartiers comme des éléments perturbateurs. À quoi bon s'y intéresser s'ils ont, *in fine*, vocation soit à disparaître, soit à faire l'objet de réhabilitation ? La diffusion d'expériences internationales peut ici jouer un rôle : en promouvant des politiques urbaines qui s'adaptent à la ville telle qu'elle existe et non l'inverse, en montrant que les responsables locaux ont intérêt à s'impliquer dans les quartiers populaires et qu'ils peuvent être aidés pour cela par la communauté internationale et des réseaux spécialisés, en offrant des options qui dépassent les modèles planificateurs classiques, elle peut susciter la volonté politique locale. C'est en démystifiant les modèles classiques et en suivant des perspectives alternatives aux *master plans* que les responsables pourront impulser des projets d'accompagnement de l'urbanisation réelle.

Pouvoir implique une capacité à questionner les modes de faire habituels et à mobiliser des moyens financiers, mais aussi administratifs, techniques, humains. L'état des administrations dans de nombreuses villes des Suds est bien documenté : des organisations parfois squelettiques mettent en œuvre des budgets très faibles avec des ressources humaines et institutionnelles tout aussi limitées. Or plus d'investissements ne change pas la donne sans administration adaptée. Des mesures très pragmatiques de modernisation des administrations, sans nécessairement augmenter les ressources, peuvent permettre de faire mieux. Pour améliorer durablement les quartiers, les villes ont besoin d'intégrer les enjeux de fonctionnement et de gestion urbaine, d'articuler la fiscalité, le foncier, les compétences, la modernisation des procédures... Il ne s'agit pas seulement d'avoir les moyens de mettre en œuvre de réelles politiques urbaines, mais de les adapter et les mettre en cohérence pour répondre aux besoins à mesure qu'ils émergent. Là encore, réactivité et incrémentalisme plaident davantage pour une forme de programmation opérationnelle et pour une action publique coordinatrice et pragmatique.

Figure 2. Ingénieurs de l'opérateur privé et dirigeants communautaires discutant de la localisation du réseau électrique (Lima, Pérou)



© Laure Criqui, 2012.

Enfin, savoir, l'action qui connaît sans doute les mutations les plus importantes : comment décider et agir sans comprendre ce qui se passe ? Nombre de villes agissent largement à l'aveugle, sans informations précises ou actualisées. L'acceptation du principe de réalité – l'urbanisation autonome existe durablement – oblige à repenser les outils classiques de connaissance et de prévision urbaines. Pour ce faire, téléphones portables, systèmes d'information géographique, logiciels de gestion municipale, etc., facilitent la génération et l'accès à l'information. Avec ces nouveaux outils numériques, cadastres, registres fiscaux ou adressage peuvent être élaborés. Par ailleurs, les exercices de coproduction des savoirs par et avec les habitants se développent et produisent des connaissances fiables et légitimes sur la réalité urbaine (la campagne « *Know Your City* » de Shack/Slum Dwellers International vise à promouvoir des exercices de cartographie participative permettant d'interpeller les pouvoirs publics, et de faire émerger à l'agenda politique des quartiers hors plans urbains). Ils permettent, en outre, d'inventer de nouvelles relations entre administration et citoyen à travers des formes innovantes de gestion des services, d'évaluation des risques, ou encore de prise de décision. Les outils numériques sont, dans des contextes de ressources limitées, une opportunité pour moderniser les instruments d'action publique.

Malheureusement négligées par rapport aux outils considérés comme nobles de la planification urbaine classique, ces solutions, qui existent déjà, ont l'intérêt d'être peu coûteuses, modulables et accessibles pour les collectivités locales. Elles peuvent ainsi contribuer à informer la prise de décision et l'élaboration de stratégies adaptées aux changements urbains.

De nouveaux outils pour une action urbaine incrémentale

La planification classique n'a pas fait ses preuves vis-à-vis de l'urbanisation incrémentale autonome. Pourtant, l'expertise urbaine peine à se départir du cadre planificateur de référence et à s'interroger sur la possibilité de gouverner la ville réelle autrement. Si les carences de moyens peuvent expliquer certaines difficultés, le manque de (re)connaissance et de promotion d'alternatives y contribue sans doute aussi. Il s'agit donc de changer de paradigme, de s'éloigner des modèles et instruments conventionnels de la planification pour gouverner, voire planifier, la ville réelle autrement. Une programmation flexible et participative doit ainsi permettre de s'ajuster aux dynamiques innovantes et pragmatiques de terrain et de travailler avec tous les fabricants de la ville de manière réactive pour gagner en efficacité et en ampleur.

Les échanges d'expériences à l'échelle internationale peuvent contribuer à cette évolution de la *doxa* : en valorisant les dynamiques d'urbanisation populaire et en convainquant de son potentiel, en contribuant à redéfinir le rôle des pouvoirs publics comme chefs d'orchestre, en développant des outils accessibles et adaptés. Ainsi dotés, les professionnels de l'urbain, politiques et techniciens pourront redéfinir leur approche de la ville. Le Nouvel Agenda urbain, défini lors du sommet Habitat III à Quito en octobre 2016², a mis en avant les villes comme moteur du développement et dessiné un futur idéal pour la planification. Mais il omet l'importance, les atouts et le potentiel d'une urbanisation autonome et incrémentale. Or c'est en accompagnant pragmatiquement celle-ci plutôt qu'en la réprimant que les experts urbains et les pouvoirs publics, locaux et internationaux pourront contribuer à un futur urbain inclusif et durable.

Bibliographie

Clerc, V. 2016. « A Competition for Land. Policies Towards Informal Urban Settlements in Cambodia, from Regularization to Eviction », in J.-C. Bolay, Y. Chenal et Y. Predrazzini, *Learning from the Slums for the Development of Emerging Cities*, Berlin : Springer, p. 173-188.

² En octobre 2016, le sommet Habitat III a réuni tous les acteurs travaillant sur la ville à Quito. Troisième édition, après celle de Vancouver en 1976 et d'Istanbul en 1996, ce sommet organisé par ONU-Habitat a débouché sur l'adoption d'un Nouvel Agenda urbain; voir : <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf>.

Criqui, L. 2014. *Attention ! Travaux en cours. L'extension des réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Delhi et Lima*, thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, université Paris-Est/Laboratoire Techniques, territoires et sociétés (LATTS).

Davis, M. 2006. *Planet of Slums*, New York : Verso.

Deboulet, A. (dir.). 2016. *Repenser les quartiers précaires*, Paris : Agence française de développement, coll. « Études de l'AFD », n° 13. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/13-VF-etudes-afd.pdf.

Turner, J. F. C. 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*, New York : Pantheon Books.

UN-Habitat. 2016. *World Cities Report. Urbanization and Development: Emerging Futures*, Nairobi : UN-Habitat.

Valérie Clerc est chercheuse à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et membre du Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains et asiatiques (CESSMA). Architecte de formation et docteur en urbanisme, elle étudie les politiques urbaines de traitement des quartiers précaires. Elle travaille sur l'action publique, les quartiers précaires, le foncier, l'habitat, les marchés immobiliers, la ville incrémentale ordinaire, le développement urbain durable et les pratiques de l'urbanisme dans les villes des Suds. Ses recherches portent principalement sur le Liban, le Cambodge et la Syrie, ainsi que sur l'Inde et la Birmanie.

Laure Criqui est chercheuse à l'IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales) sur les questions de développement urbain international et associée au LATTS (Laboratoire Techniques, territoires et sociétés)/université Paris-Est. À la suite d'un master à la London School of Economics en 2005, elle a travaillé à l'ambassade de France au Maroc et pour des projets de coopération du ministère français du Développement durable. De 2010 à 2014, elle a réalisé un doctorat en aménagement urbain au LATTS/université Paris-Est sur l'extension des réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement dans les quartiers populaires informels de Delhi et Lima. Laure Criqui est aussi membre de deux associations professionnelles de recherches urbaines sur le Sud – AdP–Villes en développement et N-Aerus (Network–Association of European Researchers on Urbanisation in the South) – et elle siège au conseil d'administration du Réseau Projection (jeunes professionnels pour les services essentiels).

Guillaume Josse est directeur général du Groupe Huit, bureau d'études pluridisciplinaire spécialisé dans le développement urbain et municipal dans les pays du Sud. Urbaniste-géographe, il a plus de vingt ans d'expérience dans le développement urbain et l'appui aux collectivités locales, à la fois en bureau d'études techniques, en collectivité locale et à l'Agence française de développement. Il a piloté de nombreuses études de faisabilité et de planification urbaine, et mis en place des financements à l'endroit des collectivités locales tant en Afrique subsaharienne qu'en Asie, au Proche-Orient et en Amérique Latine. Il intervient à Lagos sur la thématique des quartiers précaires depuis 2012.

Pour citer cet article :

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