Les bidonvilles font peau neuve

par A.A. Laquian

Les zones de squatters et les bidonvilles sont, depuis plusieurs décennies, le symbole par excellence du problème urbain dans les pays en voie de développement. Les masures et les services inadéquats témoignent de l'incapacité des gouvernements urbains à résoudre ces problèmes. Les habitants de ces quartiers viennent pour la plupart de la campagne, ce qui illustre bien le peu de débouchés du milieu rural. La croissance non planifiée et incontrôlée des taudis et des zones de squatters démontre aussi le manque de solutions techniques pouvant résoudre les problèmes que pose une rapide urbanisation.

Cependant, depuis la popularisation des projets d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles au cours des années 1970, il est permis de croire à l'existence d'une solution viable. Ce sentiment est renforcé par le financement de tels projets par la Banque mondiale. Ayant débuté avec un crédit de 8,3 millions de dollars accordé au Sénégal par l'Association internationale de développement (AID), la participation de la Banque a rapidement augmenté pour atteindre 121,3 millions de dollars, répartis dans neuf pays. Aujourd'hui, des projets sont en cours d'évaluation au Kenya, aux Philippines, au Brésil, en Colombie, en Côte-d'Ivoire, au Maroc, en Iran et en Thaïlande. Leur approbation appellerait des prêts et des subventions supplémentaires totalisant quelque 150 millions de dollars.

Il y a différentes façons de s'attaquer au problème d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles. La Banque mondiale a cependant préféré scinder les projets en deux secteurs d'activité: "lotissements viabilisés" d'une part et "amélioration des zones de squatters" d'autre part. Par "lotissements viabilisés" il faut entendre la préparation de nouveaux terrains destinés à la construction grâce à l'aménagement de l'eau, de l'électricité, d'égouts, de la voierie et même parfois de logements. Par "amélioration des zones de squatters" on entend la provision de services urbains dans les zones actuelles de squatters et dans les bidonvilles, généralement avec la participation des habitants eux-mêmes.

Près de Manille, les habitants des bidonvilles se construisent des maisons sur un terrain muni de services urbains essentiels.

Photos: Neill McKee

Des projets similaires avaient été mis en oeuvre dans plusieurs pays en voie de développement bien avant que la Banque mondiale ne s'intéresse à cette question. Une étude de ces projets, effectuée en 1974, a permis d'identifier 80 programmes réalisés dans 27 pays différents. Il n'est cependant pas fait état dans cette étude des efforts illicites des squatters et des habitants des bidonvilles qui, face à l'apathie ou à l'opposition des gouvernements, avaient décidé de prendre la situation en main, d'occuper des terrains de leur propre autorité et des les viabiliser à leur façon.

Dans la plupart des cas, c'est sous la poussée de la pression populaire que des programmes publics d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles ont été établis. Au milieu des années 1960, plusieurs gouvernements, mis devant le fait accompli et impuissants à déloger les squatters, décidèrent de régulariser la situation des habitants des bidonvilles. Par la mise en oeuvre de politiques de "l'effort personnel", d'aide à l'effort personnel, de provision de maisons non finies, de prêts pour la construction de toits, et d'animation sociale, les gouvernements reconnaissaient le droit des squatters et des habitants des bidonvilles à se loger.

Bien que l'AID fut établie par la Banque mondiale en 1960 dans le but d'assouplir les crédits, notamment dans le domaine du logement, aucun prêt ne fut accordé à ce secteur pendant les années suivantes parce que le logement ne constituait pas une importante priorité économique à l'époque. Par contre, pour donner suite aux pressions venant des pays en voie de développement, la Banque fit entrer l'habitat dans la catégorie des investissements "productifs" — par exemple, dans le cas où le logement des ouvriers était inclus dans un prêt à la construction d'un complexe industriel. Partant d'un principe fondamental, la Banque s'intéressait en premier lieu à la création de services publics et d'industries de base, piliers nécessaires de l'économie. Ces économies, croyait-on, ne manqueraient pas de pousser la croissance de la construction à un niveau tel que cette activité s'élèverait au rang d'une véritable industrie.

Cette optique a longtemps prévalu à la Banque et elle subsiste encore dans certains secteurs. Ces préjugés contre le prêt à la construction rend des plus remarquables la réalisation de projets d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles. Pour certains, ce changement d'attitude de la Banque signifie qu'elle "a un coeur"; pour d'autres, elle signifie seulement que la Banque a finalement cédé aux pressions politiques. En tous cas, quelle que soit la raison de ce changement d'attitude, l'initiative prise par la Banque mondiale dans ce domaine se traduit par l'apport d'une solution plus réaliste aux problèmes de logement dans les pays en voie de développement.

Plusieurs articles, livres ou magazines ne font que perpétuer les hypothèses et les idées qui circulent à propos des bidonvilles et des squatters. L'un des clichés les plus courants est que les squatters et les habitants des bidonvilles ont suffisamment de ressources, d'aptitudes et de motivation pour s'aménager des abris convenables. Une fois assurée leur possession de la terre, libres d'inquiétudes et munis de ressources, ils construiront leurs propres maisons, les améliorant à mesure que s'améliore leur condition humaine. Afin de pourvoir à leurs besoins en matériaux de construction, ils vont jusqu'à créer leur propre système de marché. Enfin, comme ils ont le flair pour détecter soigneusement l'endroit le plus propice à leur installation, ils passent, dans leur domaine, pour d'excellents planificateurs.

Etant donné ces caractéristiques, les squatters et les habitants des bidonvilles ont été perçus "non comme un problème mais comme une solution", comme des gens vivant dans des "taudis d'espoir" et non de "désespoir", comme des citoyens défavorisés auxquels l'Establishment impitoyable et un système économique bassement matérialiste avaient refusé leurs chances d'améliorer leurs conditions de vie. Cette situation nous a amenés à comprendre que si nous devons régler le problème de l'habitat pour les pauvres en milieu urbain, il faut avant tout s'efforcer de concilier ou tout au moins de réduire les différences entre les habitants des bidonvilles et les squatters d'une part et le gouvernement d'autre part. Le conflit doit faire place à la coopération pour améliorer les conditions de vie en milieu urbain. Cette vue nouvelle est à la base des nombreux projets d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles entrepris au cours de la dernière décennie.

Il ressort d'études intensives sur les habitants des bidonvilles qu'il y a moyen de canaliser, sous forme de programmes concrets de développement, leur grande puissance d'organisation doublée d'une extrême habileté dans les domaines de la construction et de la production. Toutefois, les programmes jusqu'ici mis en oeuvre ont donné des résultats plutôt décevants. Ceci s'explique du fait que ces gens ne font d'efforts efficaces que lorsqu'il s'agit d'accomplir des travaux de courte durée et dans des cas d'extrême urgence, par exemple, en cas d'intrusion du gouvernement (leur principal ennemi) dans leurs affaires, lorsqu'il faut agir vite (bâtir toute une "cité" en une seule nuit) ou encore lorsqu'il plane sur eux une grande menace (altercations avec la police ou l'armée). Mais, en général, chaque fois qu'il leur est demandé de mettre leurs moyens, leur habileté et leur volonté au service de travaux à long terme, déprimants par leur routine et leur banalité, ils déclarent forfait. Or malheureusement, c'est sur des activités pareilles que débordent tous les travaux de formulation, d'implantation et d'évaluation de programmes de logement.

Dès les premiers projets, la Banque mondiale s'est rendue compte qu'elle pourrait réaliser des économies d'échelle en engageant des travailleurs et des administrateurs professionnels à temps complet pour la préparation des sites et la construction de maisons non finies (quand il en était de prévues au projet) plutôt que de s'en remettre à l'effort de la collectivité. Cet argument, basé sur une économie rationnelle, a été utilisé à l'encontre des efforts collectifs, de l'effort individuel et de toute autre approche "souple", imprévisible et peu sûre. Cependant, l'emploi de machines, le recours à une technologie avancée et l'adoption de contrats forfaitaires ont bientôt entraîné des dépenses initiales extrêmement lourdes. Plusieurs pays, poussés surtout par des demandes d'emploi locales, mais aussi par les squatters et les habitants des bidonvilles eux-mêmes qui craignaient de voir cette pratique les détourner de leurs foyers et leurs communautés, se sont opposés à cette nouvelle approche.

Derrière ces grands ensembles à Caracas, Venezuela, les taudis s'entassent sur les pentes de la montagne.

Aujourd'hui, les planificateurs et les administrateurs responsables de l'assainissement des terrains et de l'aménagement des bidonvilles font rarement appel aux ressources et aux compétences communautaires aux premiers stades de la construction; par contre, ils comptent beaucoup sur elles une fois les terrains lotis et viabilisés. Ainsi, la plupart des projets dans ce domaine ne portent que sur des maisons à moitié finies car on espère que les propriétaires veilleront à améliorer eux-mêmes leurs logements. Une des réalisations de la Banque mondiale, à El Salvador, offre six options à ses clients, de la maison non finie, comprenant seulement les murs, la charpente, le toit, les poutres et les sanitaires, jusqu'à l'habitation presque terminée où une famille peut emménager immédiatement.

Il est plus délicat de s'en remettre à l'aide mutuelle et aux ressources communautaires pour les travaux d'approvisionnement en eau et d'installation d'un système d'égouts, qui exige déjà un certain degré de professionnalisme. Les efforts faits par le passé pour mettre au point des systèmes d'approvisionnement en eau et d'égouts qui n'exigeaient pas une technologie très compliquée n'ont guère été fructueux. C'est un problème très important si l'on considère que l'installation de l'eau représente de 20 à 30 pour 100 du coût total de l'infrastructure par lot, et que l'installation d'un système d'égouts représente de 40 à 50 pour 100 de ces frais. Or, bien qu'il existe plusieurs autres systèmes intéressants (installations à la turque, fosse septique et convertisseur à gaz méthane), les égouts l'emportent lorsqu'il s'agit de projets d'assainissement et d'aménagement des bidonvilles.

La consommation d'eau peut être réduite d'au moins un tiers en installant des colonnes d'alimentation au lieu de faire venir l'eau dans chaque maison. Des économies peuvent également être réalisées en construisant des lieux d'aisance publics plutôt que des toilettes individuelles. Toutefois, dans presque tous les pays, les installations publiques posent des problèmes d'entretien: il est extrêmement difficile de compter sur les efforts communautaires pour assurer ce service permanent.

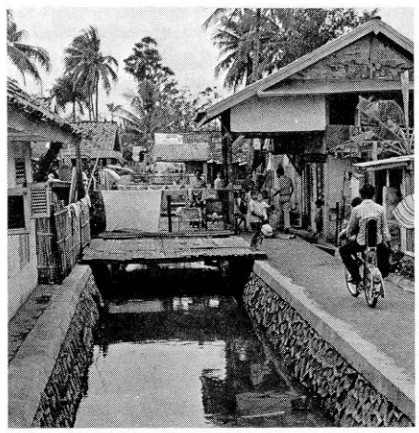
Ce qui est certain, c'est que dans un domaine aussi important que celui-ci, où les ressources communautaires pourraient justement aider à réaliser des économies et s'avérer efficaces, l'expérience a démontré qu'il faut largement recourir à un travail professionnel coûteux. L'importance des systèmes d'égouts et de canalisations d'eau tant

dans les communautés à faible revenu que dans des villes entières, appelle la nécessité de nouvelles recherches en vue de mettre au point d'autres systèmes qui permettraient d'améliorer la situation actuelle.

Une autre hypothèse qui a été plusieurs fois confirmée est celle qui veut que les occupants des habitations à loyer bon marché améliorent leurs demeures à mesure que leurs moyens augmentent et lorsqu'ils sont sûrs de ne pas être inquiétés dans leurs possessions. Fait assez ironique, plusieurs gouvernements de pays en voie de développement se sont opposés à la suppression, voire même à l'adoucissement des normes minimums de construction d'habitation ce qui aurait pourtant permis d'abaisser les coûts de construction. Les responsables du logement et dirigeants politiques qui aiment à se vanter de leurs réalisations, acceptent difficilement, après avoir investi des millions de dollars, de n'avoir à montrer que des logements inachevés, des baraques branlantes construites avec des matériaux de fortune, en somme un autre bidonville planifié. Lorsqu'il fait sa campagne électorale, un ministre du logement compte peu sur les arguments philosophiques du développement transitoire pour électrifier l'imagination de ses électeurs; il préfère plutôt illustrer sa politique de logement avec des buildings ou un pâté de maisons multicolores. De plus, plusieurs gouvernements ont ajouté des codes de zonage et des règlements municipaux aux normes minimums de construction d'habitation et les législateurs et les administrateurs hésitent à admettre qu'ils sont disposés à violer les lois qu'ils ont établies. Les zones de squatters et les bidonvilles existent, mais ils sont illégaux. S'il faut violer les normes de construction d'habitation pour légaliser ces structures, le problème est tout autre.

Presque tous les projets d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles prévoient des prêts pour l'achat de matériaux de construction afin de permettre aux propriétaires d'améliorer leurs logements. Le remboursement de ces prêts est presque toujours échelonné sur une longue période (25 ans) et le taux d'intérêt est relativement bas (7 p. 100). Si ces conditions semblent assez raisonnables pour les familles de classe moyenne, elles donnent à certains le sentiment d'être exploités et freinés dans leur progrès. Le principal argument est que pour une famille à faible revenu, l'obligation d'effectuer un remboursement régulièrement, si minime soit-il, devient un poids psychologique et financier très lourd à porter. Or, si la plupart des pauvres deviennent des squatters ou habitent des bidonvilles, c'est précisément parce que leurs revenus sont aléatoires. Une dette à long terme les enferme en quelque sorte dans une camisole de force qui réduit leur liberté de manoeuvre tant dans la gestion de leurs finances que dans l'affrontement des aléas de la vie urbaine.

Ceux qui critiquent les prêts aux matériaux prétendent que même s'il est vrai que l'achat et la vente en gros permettent de réaliser certaines économies, celles-ci se trouvent considérablement réduites du fait du coût élevé des frais administratifs. En outre, beaucoup de matériaux ne sont pas vendus sur le marché courant. Par exemple, la tôle galvanisée usagée, les vieux barils d'huile qui peuvent être aplatis, le bois des cageots mis au rebut et le carton ne figurent pas sur la liste de matériaux subventionnés. Pourtant, ils sont très utilisés dans ce type de construction, surtout aux premiers stages des travaux. En fait, le commerce de détail va de pair avec le logement à coût modique. Mais ce genre de commerce n'entrant pas souvent dans les projets d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles en raison de la nécessité de normaliser et de réglementer les matériaux, les communautés urbaines dépourvues se trouvent de plus privées non seulement d'une source d'approvisionnement à leur porte, mais pire encore, d'une source de revenus.



Les égouts et les voies d'accès dans ce quartier de Jakarta, Indonésie, ont été construits dans le cadre d'un projet d'aménagement des bidonvilles.

Là où ces projets ont le plus lamentablement échoué cependant, c'est dans l'évaluation des facteurs qui déterminent le choix d'un site: foyer, lieu de travail et transport. Au départ, les efforts ont été concentrés sur l'ouverture de nouveaux terrains par l'extension des services publics. La plupart des projets furent par conséquent implantés en banlieue ce qui, obligeant les squatters et les habitants des bidonvilles à déménager, entraîna de nombreux bouleversements sur la plan économique, social et individuel.

Ces erreurs du début étaient dûes à un raisonnement économique qui se fondait sur le projet en tant que tel au lieu de porter sur le développement général des villes ou des zones métropolitaines. Le choix du site était parfois dû à l'opportunisme politique ou plus souvent, à la disponibilité de terrains domaniaux. La nécessité d'expulser les squatters des terrains du centre ville réquisitionnés par les autorités s'est souvent soldée par des évictions précipitées et par le relogement des squatters sur des sites périphériques non-appropriés. Le taux d'abandon de ces sites fut très élevé. Par exemple, environ 80 pour 100 des familles philippines qui avaient été relogées sur un site donné sont retournées dans la métropole, c'est-à-dire, à Manille, à peine deux ans après. Certains squatters durent même être expulsés et relogés de force. Les transports publics, qui étaient déjà insuffisants, ne purent quant à eux assurer les services attendus dans les territoires périphériques. La création d'emplois et l'installation des services qui devaient suivre l'assainissement des terrains et l'aménagement des bidonvilles ne se sont pas matérialisés.

L'accroissement des programmes "d'amélioration des zones de squatters" qui, de nos jours, accompagnent souvent les projets d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles repose sur la reconnaissance de la relation complexe qui existe entre le foyer, le lieu de travail et le transport. Dans le passé les gouvernements se gardaient bien d'assurer les services publics aux zones de squatters et aux bidonvilles, estimant que cette action équivalait à une reconnaissance officielle de leurs statuts et de leur possession. Aujourd'hui, plusieurs gouvernements reconnaissent que la provision de tels services présente en fait de nombreux avantages. Cependant, le facteur le plus intéressant dans ces programmes d'amélioration est sans aucun doute l'attitude positive de ces gens qui, dès l'instant que les programmes officiels ne viennent pas bouleverser leurs vies, se montrent plus tolérants et plus coopératifs à l'égard des autorités.

La conséquence peut-être la plus importante de ces projets d'assainissement des terrains et d'aménagement des bidonvilles est que les "devises rares", telles que les prêts de la Banque mondiale, sont à présent consacrées au logement. Alors que les débats font rage autour de l'économie du logement pour savoir si elle représente un investissement productif ou si elle doit être considérée simplement comme une dépense pour le bien-être et la consommation, un assez grand nombre de dirigeants dans les pays en voie de développement sont conscients de son importance et consacrent déjà certaines ressources pour des projets d'assainissement et d'aménagement et pour d'autres plans du même genre en vue d'atténuer le problème du logement des classes défavorisées dans les villes. □

M. A.A. Laquian est directeur associé de la Division des sciences sociales et des ressources humaines du CRDI. Cet article est la version abrégée d'une communication publiée à l'origine en anglais dans la revue Science, *Vol. 192, pp. 950-955.*
L'American Association for the Advancement of Science est titulaire des droits d'auteur (1976).