



Repenser la catégorie “ bidonville ”. De Damas à Yangon, les quartiers précaires à l’épreuve des politiques urbaines

Valérie Clerc

► To cite this version:

Valérie Clerc. Repenser la catégorie “ bidonville ”. De Damas à Yangon, les quartiers précaires à l’épreuve des politiques urbaines. La revue internationale et stratégique, 2018, 112 (4), pp.139. 10.3917/ris.112.0139 . ird-02007914v1

HAL Id: ird-02007914

<https://ird.hal.science/ird-02007914v1>

Submitted on 5 Feb 2019 (v1), last revised 20 May 2020 (v3)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour citer cet article : Clerc V., 2018. « Repenser la catégorie « bidonville ». De Damas à Yangon, les quartiers précaires à l'épreuve des politiques urbaines », *La revue internationale et stratégique*, Paris : A.Colin : Institut des relations internationales et stratégiques, 2018, 112 (4), p.139-148.

Repenser la catégorie « bidonville ». De Damas à Yangon, les quartiers précaires à l'épreuve des politiques urbaines

Valérie Clerc

Chercheure 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).

Depuis que bidonvilles et quartiers précaires existent, les pouvoirs publics cherchent à les faire disparaître et à en arrêter la croissance. Partout, politiques, lois, programmes ou projets ont cherché à rattraper cette urbanisation pour la réduire ou l'intégrer dans la ville légale. Les Nations unies se sont tôt saisies de la question du « logement inadéquat », en 1965¹, et des « bidonvilles et établissements incontrôlés », en 1970². Dès la Conférence internationale sur les établissements humains, dite Habitat I, en 1976, elles ont invité les politiques à reconnaître cette urbanisation, à la réhabiliter, la régulariser et l'anticiper. Depuis sa création en 1978, le Centre des Nations unies pour les établissements humains – aujourd'hui ONU-Habitat – finance des programmes en suivant les injonctions formulées à l'échelle internationale, comme les Objectifs du millénaire (2000)³ et du développement durable (2015)⁴.

Mais l'urbanisation précaire est demeurée plus rapide. Des politiques ont eu des effets parfois importants, mais n'ont ni résorbé ces quartiers ni stoppé leur développement. Si, selon l'Organisation des Nations unies (ONU), la proportion des habitants de ces quartiers a diminué de 46 % à 32 % des villes entre 1990 et 2010 – la définition pour le calcul a également changé entretemps –, si des millions d'habitants de ces quartiers ont vu leur situation s'améliorer, leur nombre absolu continue d'augmenter et des bidonvilles réapparaissent dans des régions où ils avaient disparu, comme en France. En outre, dénombrer leurs habitants relève de la gageure, chaque pays ayant sa propre définition des bidonvilles et de l'urbain. On estime toutefois qu'au moins un quart des urbains vivent aujourd'hui dans les quartiers précaires, soit près de 1 milliard de personnes, et, par ailleurs, que la population urbaine des pays en développement devrait

¹ Résolution de l'Assemblée générale, 2036 (XX), 7 décembre 1965.

² Résolution de l'Assemblée générale, 2718 (XXV), 15 décembre 1970.

³ « Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis » sur les 800 millions alors identifiés (ODM 7, cible D).

⁴ « Assainir les quartiers de taudis » (ODD 11, cible 1).

doubler d'ici 2030⁵. Dès lors, les quartiers précaires constituent plus que jamais l'avenir urbain de millions de personnes, et les politiques doivent compter avec cette croissance.

Pourquoi cinquante années d'interventions nationales et internationales n'ont permis ni d'éradiquer ces quartiers ni d'enrayer cette urbanisation hors normes ? Il faut questionner les postulats d'une telle interrogation. Tout d'abord, l'idée que les quartiers précaires *sont* le problème. Ils *posent* certes des problèmes, surtout aux habitants, mais sont aussi reconnus depuis longtemps comme des solutions⁶. Puis, l'idée que les politiques interviennent sur des espaces qui leur préexistent ontologiquement : d'abord il y aurait des quartiers précaires, ensuite des politiques pour les traiter. Or, la relation s'avère plus complexe. Non seulement ces quartiers constituent un revers de l'urbanisme et des politiques foncières, en s'installant sur les espaces de leurs défaillances et de leur limites⁷, mais leur existence même est la conséquence directe de l'histoire des constructions politiques des catégories de la ville précaire.

Dans une perspective historique critique, cet article⁸ propose une réflexion sur ce qu'est un « bidonville » à partir de l'analyse des interactions entre les politiques urbaines et les habitants qui ne se conforment pas à leurs projets et injonctions. La catégorie « bidonville » est produite, régulée et perpétuée par des décisions juridiques, réglementaires et / ou administratives qui délimitent des espaces à faire disparaître, selon une vision de ce que doit être la ville. En outre, les représentations sur lesquelles se fondent les politiques sont à la racine de leurs limites. En même temps, la variété de ces espaces, qui seraient « insuffisamment urbains » selon la puissance publique, l'engage à les sérier et leur réserver des sorts différents, et la montée en puissance des organisations d'habitants pousse l'action publique à évoluer. Enfin, une diversité de politiques urbaines redéfinit aujourd'hui *de facto* la catégorie du « bidonville », invitant à une nouvelle pensée sur la ville informelle, et plus généralement sur l'urbain.

Du bidonville aux quartiers précaires

Définir le bidonville est une gageure. *Mocambos, slums, favelas, colonias*, bidonvilles, *kyu kyaw, mukhālafāt, bastis*, etc. : de l'habitat insalubre aux quartiers non désirés, les définitions officielles de ce qui, à l'échelle des institutions et de la recherche internationales, est désigné par les catégories génériques de quartiers informels,

⁵ ONU-Habitat, *Urbanization and development: Emerging futures. World cities report 2016*, Nairobi, 2016.

⁶ John F. C. Turner, *Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments*, Londres, Marion Boyard Books, 1976.

⁷ Valérie Clerc, *Les quartiers irréguliers de Beyrouth, une histoire des enjeux fonciers et urbanistiques de la banlieue sud*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo, 2008.

⁸ À partir d'exemples principalement tirés de terrains de recherche au Liban, en Syrie (avant 2011), au Cambodge, au Myanmar et en Inde. Sauf mention contraire, les analyses concernant ces quatre pays sont fondées sur des terrains de recherche personnels.

irréguliers, non réglementaires, sous-intégrés, *slums*, bidonvilles⁹, voire *subaltern urbanism*¹⁰, *metropolis nonformal*¹¹ ou quartiers précaires¹², sont toujours *locales*, et le développement de ces quartiers le fruit d'une histoire urbaine située. Des habitants, comme Maly à Phnom Penh, disent avec justesse habiter un quartier « pas très *normal* »¹³. En effet, partout, l'on peut définir ces quartiers comme *hors les normes institutionnelles locales* (lois, Code de la propriété, règles d'urbanisme, plans, etc.). ONU-Habitat les définit également par rapport aux standards urbains – l'insuffisance de la qualité des logements et des services – et à leur marginalisation par la puissance publique¹⁴.

Désigner de façon générique les quartiers précaires¹⁵ n'en fait pas une catégorie uniforme, car ils recouvrent une large gamme de situations légales, sociales, immobilières, morphologiques, foncières, d'équipement ou de sécurité : du mendiant hébergé au fonctionnaire bailleur, de l'abri végétal à l'immeuble, du tissu de ruelles densément entrelacées à la grille viaire régulière, du squat de terrain public à la propriété foncière agricole, de l'absence à la présence d'infrastructures, de la menace d'éviction immédiate à la sécurité foncière provisoire, de la situation d'exceptionnalité à l'extension généralisée – plus de 90 % des urbains au Soudan ou en République centrafricaine¹⁶. La catégorie est donc relative, construite par rapport à un contexte. La distinction avec le reste de l'agglomération est floue, car les dynamiques foncières et immobilières formelles et informelles s'articulent¹⁷. Cette urbanisation autonome¹⁸ est

⁹ Avant de devenir génériques, les termes « bidonville » et « slum » désignent des situations locales comme au Maroc, en Algérie ou en France pour l'un, en Angleterre ou en Inde pour l'autre.

¹⁰ Ananya Roy, « Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n° 2, 2011.

¹¹ Christian Werthmann et Jessica Bridger, *Metropolis Nonformal*, San Francisco, Applied Research and Design Publishing, 2015.

¹² Agnès Deboulet (dir.), *Rethinking Precarious Neighborhoods*, Paris, AFD, 2016.

¹³ Entretien avec Maly, habitante d'un quartier dit « informel », district de Chamkar Mon, Phnom Penh, 2003.

¹⁴ « Un bidonville ou taudis [*slum*] est une zone d'habitation contiguë où les habitants sont dotés de logements et de services de base *insuffisants*. Le bidonville ou taudis n'est souvent *pas reconnu* ou pris en compte par les autorités *comme une partie intégrante* et équivalente de la ville. » (l'auteur souligne). La réunion d'experts qui a adopté cette définition en 2002 a caractérisé ces quartiers à travers cinq composantes : « insécurité de la tenure, accès insuffisant à l'eau, accès insuffisant à l'assainissement et aux autres infrastructures de base, qualité de la structure du logement insuffisante, surpeuplement » et établi des critères pour mesurer ces insuffisances (ONU-Habitat, *The Challenge of Slums*, Londres / Sterling, Earthscan, 2003, p. 10). À partir de 2009, l'insécurité de la tenure n'est plus un critère mesuré. En 2016, le *Nouveau programme pour les villes* de l'ONU ne parle plus seulement de *slum*, mais de « slums and informal settlements », littéralement « bidonvilles et quartiers informels », traduit officiellement en français par « taudis et implantations sauvages ».

¹⁵ Le terme « quartiers précaires » utilisé dans cet article de préférence à « bidonville » renvoie à la fois à la fragilité des édifices, aux difficultés sociales économiques et environnementales, et à l'insécurité foncière de ces quartiers. Agnès Deboulet (dir.), *Repenser les quartiers précaires*, Paris, AFD, 2016.

¹⁶ ONU-Habitat, *op. cit.*, 2016.

¹⁷ Voir Valérie Clerc, « Du formel à l'informel dans la fabrique de la ville, Politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh », *Espaces et Sociétés*, n° 143, ERES, 2010 / 3.

¹⁸ Voir John F. C. Turner, *op. cit.* ; et Valérie Clerc, Laure Criqui et Guillaume Josse « Urbanisation autonome, pour une autre action urbaine sur les quartiers précaires », *Metropolitiques*, 7 décembre 2017.

incrémentale, c'est-à-dire que la construction y est progressive et qu'elle suit la séquence inverse de la ville planifiée – occupation, construction, équipement, titres, parcellisation, plan urbain –, mais nombre d'habitants n'ont pas participé à ce processus, et ont simplement acheté un logement à la hauteur de leurs revenus. Stigmatisée comme la face sombre, pauvre et insalubre de la ville, elle est largement documentée depuis cinquante ans comme dynamique, mixte, hétérogène, évolutive, dense et diverse, voire potentiellement durable et adaptable au changement climatique¹⁹.

L'urbanisme et les politiques foncières à l'origine de la catégorie

Les quartiers précaires trouvent leur origine dans l'action publique qui construit la catégorie. Si la planification urbaine existait déjà à l'âge du bronze²⁰, l'urbanisme se développe au XIX^e siècle comme lutte contre l'insalubrité urbaine et organisation spatiale ordonnée des faubourgs²¹. Dès lors, la diffusion des théories hygiénistes et fonctionnalistes de l'urbanisme progressiste²² mettent les constructions insalubres et délabrées dans le rang des habitations à éradiquer, au Sud comme au Nord. Des quartiers et constructions précaires sont désignés comme catégories urbaines à supprimer ou à transformer. Sous l'influence d'une élite préoccupée par la modernité, la ville de Recife organise ainsi en 1938 la première grande campagne brésilienne d'éradication des *mocambos*, maisonnettes végétales auto-construites, rustiques et traditionnelles jusqu'alors considérées comme normales dans le paysage urbain, et désormais associées au sous-développement, à la maladie et à des taux élevés de mortalité²³. Par les règles imposées, la planification et les politiques (lois, normes, règlements, plans, programmes, projets) ont défini les contours de la ville qui ne s'y conformait pas, pour une mise à la norme urbaine, sociale et spatiale. À mesure que des projets progressistes ont planifié les espaces accueillant la forte croissance urbaine du XX^e siècle, ils ont stigmatisé et précarisé des pans entiers de villes.

Localement, le contour de ces quartiers peut changer avec l'évolution des définitions officielles, faisant entrer ou sortir des quartiers de l'illégalité. Ainsi, en Syrie, de la définition des bâtiments « en infraction » (*mukhālafāt*). La loi 44 de 1960, qui impose la destruction des bâtiments lorsqu'ils sont construits en dehors des limites du schéma

¹⁹ Voir Valérie Clerc, « Du changement climatique aux quartiers informels durables : une nouvelle vision stratégique pour les villes du Sud ? » *Cahier des IFRE*, n° 1, novembre 2014.

²⁰ Corinne Castel et Sébastien Gondet, « Prospection géophysique à al-Rawda et urbanisme en Syrie au Bronze ancien », *Paléorient*, vol. 30, n° 2, 2004.

²¹ Ildelfons Cerdà, *Teoría general de la urbanización*, 1867.

²² Françoise Choay, *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Paris, Seuil, 1965.

²³ Brodwin Fischer, « A Century in the Present Tense, Crisis, Politics, and the Intellectual History of Brazil's Informal Cities », in Brodwin Fischer, Brian McCann et Javier Aureyo (dir.), *Cities from Scratch: Poverty and Informality in Urban Latin America*, Durham, Duke University Press, 2014.

directeur d'urbanisme ou sur les terrains de l'État ou lorsqu'ils « dégradent le paysage » ou risquent l'effondrement – caractéristiques évaluées par une commission technique –, a été modifiée par les lois de 2003 puis 2008, qui ont ajouté la contravention au schéma directeur d'urbanisme et la construction dans les zones expropriées et inconstructibles – le critère de la laideur disparaît en 2008. De même au Cambodge, en l'absence de règlement d'urbanisme, c'est la redistribution de la terre en propriété privée entre 1989 et 2001, à la suite des périodes de collectivisation khmère rouge (1975-1979) puis d'occupation socialiste vietnamienne (1979-1989), qui a fait réapparaître les quartiers informels là où les derniers arrivés se sont installés sur des terrains déclarés légalement inappropriables (bords de route, de rivières, foncier public). La catégorisation peut également dépendre d'une simple décision politique appuyée sur des compétences techniques, comme celle du gouvernement régional de Yangon en 2017 de recenser tous les ménages des *kyu kyaw* et de les identifier au moyen d'une *smart card* munie d'un code QR, qui a chargé les autorités locales déconcentrées et les sections locales du parti de choisir les habitations où distribuer les formulaires.

Paradoxalement, ces définitions légales ne sont pas toujours adaptées aux politiques urbaines qui les requièrent. En Syrie, l'infraction liée au permis de construire ou à l'absence de celui-ci est définie pour les *bâtiments*. Pour les programmes d'équipement des *quartiers* précaires des années 1980-1990, l'administration utilise la définition non officielle de zones d'infractions collectives (*manāteq al-mukhālafāt al-jāmia*), voire de zones anarchiques (*'ashwā'iyyāt*), qui regroupe les constructions sans permis – hors villas aisées. Des politiques inadaptées voire contreproductives, fondées sur des arrangements et des stratégies foncières politiques, territoriales ou économiques contribuent à perpétuer et multiplier les quartiers qu'elles interdisent, produisant ce que Gautam Bhan appelle une illégalité planifiée, qui « n'est donc pas en dehors de la planification, [mais] est part de ses logiques, de ses conceptions et de ses pratiques »²⁴.

D'une précarité à l'autre, une évolution des politiques ?

Dès lors, les politiques interviennent sur des zones qu'elles ont largement contribué à développer. Elles y traitent les précarités qu'elles ont surimposées en les circonscrivant dans une catégorie – insécurité foncière et manque d'équipement. Précarité, d'une part, et précarité produite par la catégorisation publique, d'autre part, sont rarement explicitement distinguées dans les documents politiques, qui préconisent souvent simplement les mêmes processus excluants, avec de nouvelles dates butoirs. La loi syrienne de 2008 a ainsi permis la régularisation jusqu'à cette date, mais reconduit les mêmes interdictions, en y ajoutant des peines de prison, y compris pour les agents administratifs responsables de ne pas détruire les bâtiments en infraction. C'est le paradoxe de l'urbanisme qui cherche à traiter avec la même boîte à outils la ville qui par

²⁴ Gautam Bhan « Planned Illegalities, Housing and the “Failure” of Planning in Delhi: 1947-2010 », *Economic and Political Weekly*, vol. 48, n° 24, juin 2013, p. 61.

définition lui échappe. Aujourd'hui, des politiques contournent ce paradoxe par un *retour sur les normes* à l'origine des dysfonctionnements, par une *distinction entre les précarités* – ville qui échappe à la planification *versus* espaces insalubres ou dangereux – et surtout, au-delà de l'injonction récurrente à la participation, par *l'inscription dans les dynamiques impulsées par les habitants*.

Faire disparaître les espaces précaires ou faire disparaître la précarité des espaces ? Deux types de politiques s'opposent : déplacer les habitants pour construire des quartiers neufs, ou les maintenir sur place en améliorant l'existant. Les représentations orientent les choix, au premier rang desquels la façon de considérer la valeur, d'usage ou financière, du foncier²⁵. La globalisation et la financiarisation de l'immobilier ont accentué la concurrence pour le foncier central et agissent en faveur des évictions²⁶, de même que la construction de grandes infrastructures. Les catastrophes naturelles (Porto Rico) et les guerres (Syrie) sont des arguments pour ne pas reconstruire ces quartiers détruits. Les évictions forcées ont toujours cours, dénoncées par les plates-formes et organisations internationales de défense des droits de l'homme²⁷, mais les millions de déguerpissements d'habitants n'ont provoqué que leur réinstallation ailleurs, appauvris.

Des terrains peu équipés sont parfois mis à disposition, mais la précarité y dure souvent une génération. Des programmes de trames d'accueil équipées, financés par les institutions internationales dès les années 1970 (Afrique, Inde), ont été difficiles à répliquer²⁸. Les villes nouvelles créées autour de Yangon pour accueillir 500 000 habitants évincés des bidonvilles (années 1990) et des sites de relocalisation à Phnom Penh (années 2000), situés sur des terrains agricoles généralement inondables, non équipés et éloignés des lieux d'emplois et de sociabilité, sont aujourd'hui rattrapés par l'urbanisation, mais ont souvent été initialement abandonnés pour un retour au centre. Dans un objectif « ville sans bidonville », le programme marocain éponyme a fourni des logements en banlieue à 250 000 ménages (2004-2015), avec un tiers associé constructeur²⁹. À Bangkok et Phnom Penh, les valeurs foncières ont incité à un « partage de terrain » (*land sharing*) entre habitants et promoteurs s'engageant à construire des immeubles dont la vente permet le relogement gratuit des habitants sur place. Depuis 2015, le programme indien PMAY prévoit cette formule à grande échelle, malgré les limites en matière d'inclusion sociale³⁰. Enfin, de larges opérations de logement à bas prix, en lointaine périphérie ou subventionnées par la mise à disposition de foncier public, présente une offre alternative privée : 3 millions de logements au Brésil

²⁵ Voir Valérie Clerc, « Haro sur l'informel, Le foncier dans le traitement des quartiers précaires, espaces de compétition du politique », in Agnès Deboulet (dir.), *op. cit.*

²⁶ Voir Valérie Clerc, « A competition for Land, Policies towards Informal Urban Settlements in Cambodia, from regularization to eviction », in Jean-Claude Bolay, Jérôme Chenal, Yves Predrazzini (dir.) *Learning from the Slums for the Development of Emerging Cities*, New York, Springer, 2016.

²⁷ ONU-Habitat, « Forced Eviction », *Fact Sheet*, n° 25, Nations unies, 2014.

²⁸ ONU-Habitat, *The Challenge of Slums*, *op. cit.*

²⁹ Olivier Toutain, « Financer le relogement des bidonvilles au Maroc », *ideas4development.org*, 2014.

³⁰ Véronique Dupont, « Un défi majeur des villes indiennes : l'accès à un logement convenable », *Bulletin de l'Association des géographes français*, n° 94-1, 2017.

(Programme *Minha Casa, Minha Vida*, 2008-2014), 20 millions de logements prévus en Inde (PMAY *Housing for All*, 2015-2022). Mais souvent sans services, commerce ou transport public, des lotissements géants sont abandonnés, comme au Mexique. S'ils offrent une sécurité et des constructions améliorées, tous ces programmes tentent de régler une question urbaine par des solutions de logement et omettent souvent l'importance de la mixité des usages ou du rôle que tient l'usage domestique ou professionnel de l'espace public dans les quartiers remplacés.

Les politiques d'amélioration prennent au contraire acte de cette urbanisation et de son tissu urbain et social. Sécurisation foncière, équipement en eau, drainage, assainissement, électricité, éclairage, revêtement des rues, les projets sont foison depuis les années 1970, mobilisant organisations non gouvernementales et institutions internationales. Ils présentent également des limites : complexité, distorsions créées dans le marché immobilier local, lenteurs entravant leur généralisation. Les grandes réalisations ont nécessité une action politique dans la durée, comme pour le Kampung Improvement Project en Indonésie – équipement des quartiers de 5 millions de personnes à partir de 1969 –, la succession quasi ininterrompue depuis la fin des années 1970 des programmes nationaux de réhabilitation des quartiers populaires de Tunisie – dont 600 000 habitants depuis 2012 – ou les politiques d'équipement des *slums* indiens entre la fin des années 1980 et 2011³¹. La régularisation, malgré de grands programmes comme au Pérou (1,6 millions de titres distribués entre 1996 et 2006), est généralement longue, coûteuse et induit *gentrification* et évictions par le marché³². La propriété collective limite ces effets, comme à Quito, où 72 % des quartiers informels ont été « formalisés » entre 1978 et 2016 par l'enregistrement des terrains au nom des associations de quartiers. Ces projets requièrent une participation des habitants, un cofinancement et une implication des autorités, comme l'a conceptualisé le « Programme participatif d'amélioration des bidonvilles » d'ONU-Habitat, qui annonce avoir contribué depuis 2008 à l'amélioration de l'habitat de 22 millions de personnes en Afrique et dans le Pacifique³³.

Cependant, bien qu'ils reconnaissent la ville autonome, ces programmes en perpétuent la fabrique en entretenant le processus « installation irrégulière puis régularisation ». Ainsi au Mexique, étape de la régularisation initiée en 1974 (distribution de 2,5 millions de titres fonciers en trente ans), la loi sur les terres communales *ejidales* de 1992 a permis la certification des quartiers en propriété collective, mais n'a pas entraîné de dynamique d'installation directement légale³⁴. Les habitants anticipent d'ailleurs en construisant une forme urbaine régularisable. Par ailleurs, le passé irrégulier reste un

³¹ Arun Kumar Mishra et Shubagato Dasgupta « Evolution of National Policies for Basic Services, Affordable Housing and Livelihoods for the Urban Poor », in Prakash Mathur (dir.) *Inclusive Urban Planning – State of the Urban Poor Report 2013*, New Delhi, Oxford University Press, 2014.

³² Voir Valérie Clerc et Virginie Rachmulh, « Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge », *Coopérer aujourd'hui*, n° 50, GRET, novembre 2006.

³³ Voir Participatory Slum Upgrading Program (PSUP) sur le site *unhabitat.org*

³⁴ Jean-François Valette, « Le rôle des organisations sociales dans la régularisation des quartiers illégaux de la périphérie de Mexico », *Autrepart*, n° 66, 2013/3.

marqueur – ainsi existe-t-il une catégorie de quartier précaire appelée *regularised-unauthorised colony* à Delhi. Enfin, la sécurité foncière reste tributaire des objectifs mouvants des gouvernements. À Rio de Janeiro, la politique de réhabilitation « Favela-Bairro » (1995-2005) a fait place à un retour à l'éviction pour l'accueil de la Coupe du monde de football 2014 et des Jeux olympiques 2016 – 80 000 personnes évincées en 2015³⁵.

Des catégories urbaines en redéfinition

Les villes non planifiées ont toujours existé aux côtés des villes planifiées et n'ont pas produit que de la précarité. Mais en moins d'un siècle, la ville incrémentale a eu de moins en moins d'espace légal pour s'étendre, rendue illégale au nom de la lutte contre la précarité et d'une nécessaire organisation publique de l'urbanisation rapide et en raison de la dimension intrinsèquement politique des options urbanistiques. Les mouvements sociaux et la littérature scientifique critique appellent à déconstruire ces évidences. La néolibéralisation de la ville a fait réapparaître les thèses marxistes³⁶ et la notion de droit à la ville³⁷, diffusées tant à l'échelle internationale dans le *Nouveau programme pour les villes*³⁸ qu'au sein d'associations locales – par exemple à Yangon. Pour une légitimation de la ville incrémentale, certains requièrent non plus des « villes sans bidonville », mais des « villes avec bidonvilles » (*Cities with « slums »*³⁹), considérés comme des espaces alternatifs de contre-culture, de rébellion et d'innovation nécessaires à l'urbanité⁴⁰, et dont l'informalité est vue comme autant de ressources urbaines⁴¹. Des pistes sont explorées pour repenser les normes, comme l'idée de planifier l'informel⁴² ou celle de repenser la propriété par les communs fonciers urbains pour l'habitat⁴³.

³⁵ Janice Perlman, « Repenser les quartiers précaires : concepts et conséquences de la marginalité », in Agnès Deboulet (dir.), *op. cit.*

³⁶ David Harvey, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Paris, Éditions Amsterdam, 2011.

³⁷ Voir Henri Lefèvre, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968 ; et Marianne Morange et Amandine Spire, « Mise en ordre, mise aux normes et droit à la ville : perspectives croisées depuis les villes du Sud », *Métropoles* [en ligne], n° 21, 2017.

³⁸ Voir Valérie Clerc et Agnès Deboulet, « Quel *Nouvel Agenda urbain* pour les quartiers précaires ? La fabrique des accords internationaux sur l'urbanisation pour la conférence Habitat III », *Métropoles*, HS2018, 2018 (en ligne) et ONU-Habitat, *New Urban Agenda*, 2017.

³⁹ Marie Huchzermeyer, *Cities With « slums ». From Informal Settlements Eradication to a Right to the City in Africa*, Claremont, UCT Press, 2011.

⁴⁰ Janice Perlman, *op. cit.*

⁴¹ Rafael Soares Gonçalves, « L'informalité comme ressources urbaine ? Le cas des favelas de Rio de Janeiro », *EchoGéo* n° 39, janvier-mars 2017.

⁴² « Planning for informal settlements ? », *Training event* au Forum urbain mondial de 2014 à Medellín.

⁴³ Claire Simonneau, *Communs fonciers urbains. Étude exploratoire des dispositifs collectifs d'accès et d'usage du sol dans les villes du Sud global*, Paris, Comité technique « Foncier et développement », AFD, MEAE, 2018.

Enfin, des autorités saisissent l'opportunité de la montée en puissance de collectifs d'habitants proactifs pour s'articuler aux dynamiques existantes. Des réseaux internationaux de bidonvillois, organisés en milliers de groupes d'épargne communautaire, produisent aujourd'hui des connaissances sur leurs quartiers (cartographie, auto-enquêtes et comptages) et financent des projets d'amélioration, comme Shack / Slum Dwellers International (SDI, 14 millions de membres dans 488 villes et 33 pays) et Asian Coalition for Housing Rights (ACHR, 1,5 million de membres) avec le Community Architects Network (CAN). Ils travaillent avec les autorités locales, comme dans le programme national thaïlandais Baan Mankong, qui a permis l'amélioration de deux tiers des quartiers précaires du pays⁴⁴.

À côté d'une réflexion sur les contours de cette catégorie dans la recherche ou le discours populaire⁴⁵, l'analyse par les politiques interroge enfin la pertinence des motifs d'une séparation sémantique spatialisée du reste de la ville. Alors que l'urbanisme cherche encore généralement à résoudre des questions sociales par des solutions spatiales, si on décale le regard des mégapoles, dont ces quartiers sont un marqueur, vers des petites villes incrémentales indiennes, où leur présence est également ancienne, on constate que les autorités locales remettent *de facto* en cause le *slum* comme catégorie spatiale : ils utilisent la catégorie officielle nationale du *slum* pour isoler et reconstruire les habitations précaires de ménages sous le seuil de pauvreté, indépendamment de la localisation ou non dans les espaces désignés. En Inde, comme au Myanmar, les outils numériques permettent aujourd'hui aux politiques visant les zones d'habitat précaires de commencer à s'affranchir d'une identification des ménages par leur localisation, contribuant à remettre en cause les contours spatiaux de la catégorie.

⁴⁴ Voir « Baan Mankong Collective Housing », *codi.or.th* ; et le site d'Asian Coalition for Housing Rights, *achr.net*

⁴⁵ Ananya Roy, *op. cit.*