

LE LOGEMENT

UNE MARCHANDISE IMPOSSIBLE

De la manière dont sont traités aujourd'hui
 les multiples enjeux techniques,
 juridiques, économiques, socio-anthropologiques...
 concernant la question du logement,
 à commencer par le plus sensible, l'enjeu politique,
 dépend dans une large mesure
 la configuration des mégapoles du XXI^{ème} siècle.

930922

Par Émile LE BRIS, Géographe
ORSTOM/GDR Interurba

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 38111

Cote : B

INVENTAIRE

Nul n'est aujourd'hui en mesure d'appréhender quantitativement la situation du logement dans le monde. Nonobstant leur fiabilité parfois douteuse, les sources sont disparates et les études aussi nombreuses qu'hétérogènes : les énoncés de principes généraux voisinent avec des approches sectorielles plus ou moins pointues et avec une kyrielle de monographies dont il est pratiquement impossible d'extraire une synthèse.

L'ambition de cet "inventaire" se situe donc à un niveau plus qualitatif que quantitatif. Afin de mieux délimiter le champ de cet exercice, je partirai des deux constats suivants :

- L'extrême segmentation des marchés fonciers et immobiliers,
- Un diagnostic de déficit global en logements à l'échelle de la planète.

Ce diagnostic a justifié l'organisation, en 1987, par les Nations-Unies, d'une Année Internationale des Sans Abris, laquelle devait déboucher en 1988 sur la définition d'une Stratégie Globale du Logement jusqu'en l'an 2000.

Ce double constat me conduit à traiter en priorité ce que, selon les époques et selon les lieux, on a appelé "les sans abris", "l'habitat du plus grand nombre", "des plus démunis" ou tout simplement "des pauvres". Ces termes sont très connotés "Pays en Développement" et, eu égard aux effectifs concernés dans cette partie du monde, on comprendra que j'y ai puisé la plupart de mes exemples. Il faut pourtant rappeler que, réunis à plusieurs reprises dans la période récente (la dernière fois à Londres en novembre 1992), les ministres européens du logement ont confirmé que le thème de l'exclusion, et plus particulièrement le nonaccès au logement, n'était pas (ou n'était plus) une exclusivité du Sud et que les parades mises au point, au Nord et au Sud, méritaient d'être confrontées.

L'"inventaire" qui suit s'organise autour de trois centres d'intérêt :

- Le logement est une marchandise en même temps qu'une valeur d'usage
- L'État est un acteur dont le rôle est très controversé dans le domaine du logement
- Les initiatives populaires jouent un rôle essentiel dans la satisfaction du "droit au logement".

UN DÉFICIT CHRONIQUE

Quelques chiffres permettront d'illustrer l'ampleur de la question du logement. À la fin des années 80, UNCHS (l'Agence Spécialisée des Nations-Unies) estimait à un milliard l'effectif des sans abris dans le monde. L'évaluation pêche certainement par excès et l'on est loin d'une définition universellement admise de la catégorie des sans abris. D'autres données attestent cependant de l'ampleur des besoins : en Inde, le déficit en logements urbains varie selon les estimations de 7 à 15 millions et, compte tenu du rythme actuel de la croissance urbaine, il faudra produire 1,7 millions de logements par an d'ici à l'an 2000 ; en Indonésie, il faudrait produire 1 million de logements par an et, dans la seule ville de Mexico, le déficit en logements (déficit ne prenant pas en compte les besoins de nouveaux citadins) était évalué à 800.000 à la fin des années 80 !

La Banque Mondiale dont on connaît le rôle prépondérant depuis deux décennies dans le domaine urbain, a réussi à loger 2 millions de personnes dans l'ensemble des Pays en Développement entre 1971 et 1982. C'est dire que la capacité de réponse des grands opérateurs bi et multilatéraux n'est absolument pas à la hauteur des besoins (les initiatives d'origine publique en Afrique sub-saharienne n'ont jamais produit plus de 15% du parc au cours des dernières dé-

cennies et, en Asie, "entre 40% et 95% des ménages suivant les pays se logent tant bien que mal, et souvent très mal, par leurs propres moyens".(1)

Précarité : tendance à la hausse

Réduits à leurs propres forces, les citadins pauvres produisent des logements dont les caractéristiques communes sont la mauvaise qualité, l'exiguïté et un sous-équipement souvent dramatique. L'image d'une "bidonvillisation" de la planète (2) est sans doute excessive mais des *barriadas* de Lima aux *kampungs* indonésiens, des *barrios* de ranchos de Caracas aux *townships* sud-africains reviennent, lancinantes, les images de constructions précaires édifiées dans un environnement insalubre et soumises à de véritables "systèmes de carences" dans le domaine des infrastructures et des équipements.

Il faut cependant se garder d'appréciations subjectives et ethnocentriques sur la qualité de ces logements. La hiérarchie des besoins n'est pas celle des pays occidentaux et, même si l'on peut lire dans la conception du bâti urbain un souci affirmé de se démarquer des modèles ruraux, les habitudes culturelles font que là où nous sommes tentés de voir de monstrueux dénis

Production de logements : autonomie ou dépendance ?

La question est à vrai dire plus complexe qu'il n'y paraît. Le plus souvent, c'est le mimétisme qui prévaut en matière de conception architecturale et, à partir d'un certain volume de production dans des formes densifiées verticales, la dépendance par rapport aux entreprises étrangères de BTP se révèle à peu près totale. Il arrive aussi que le pays (c'est en particulier le cas du Maroc) ait été le banc d'essai de conceptions avant-gardistes avant réexportation dans le pays concepteur. On constate enfin de savants compromis entre modèles importés et contraintes locales. En Égypte, par exemple, l'histoire déjà ancienne du logement social révèle des comportements originaux qui obligent à resituer le logement dans le cadre plus large de la politique sociale nationale mise en œuvre par l'État (le mouvement municipal reste encore aujourd'hui balbutiant), par les associations et par les grandes entreprises. Peu influencée par les vertus sociales de la propriété (alors qu'en France l'idéologie "propriétaire" jouait les premiers rôles aux origines du logement social), le projet égyptien emprunta certes à l'Europe quelques modèles architecturaux (habitat en bandes, cités-jardins...) mais il fut servi par des professionnels nationaux compétents et connaissant parfaitement leur propre univers.

Mercédès Volait, CNRS/Urbama



Barriadas de Lima.

à la dignité humaine et à la sécurité, fonctionnent en réalité des habitats qui font la part des besoins essentiels, des ressources disponibles et de ce que Bourdieu appelle les *habitus*.

On ne manquera pas, malgré tout, de rappeler que dans la "ville des pauvres", les densités par pièce dépassent fréquemment 4 personnes en Afrique. À Bombay, près de 80% des personnes disposent d'une seule pièce et la moyenne d'occupation par pièce dépasse 5 personnes ! Tout indique que la situation s'est dégradée au cours des dernières décennies; ainsi, en Chine, on est passé de 4,5 m² disponibles par habitant en 1952 à 3,6 m² en 1978 et la politique de "décohabitation" des générations se fixe aujourd'hui comme objectif une surface habitable minimale de 6 m² par personne.(3)

Les équipements desservant les logements sont globalement déficients mais les indicateurs varient considérablement d'un continent à l'autre. Si en Afrique et en Asie le taux de branchement urbain à l'eau potable excède rarement les 30%, il avoisine fréquemment les 80% en Amérique Latine. Qu'il s'agisse de l'eau courante, de l'électricité ou des équipements sanitaires, le niveau d'équipement en milieu urbain est partout largement supérieur à celui observé dans les logements ruraux.

D'une manière générale, il ne fait pas de doute que la qualité du logement est étroitement corrélée avec le niveau de revenu national. La précarité se développe aussi bien à Sao Paulo qu'à Bangkok mais, si dans la mégapole brésilienne les *favelas* ont progressé au

(1) G. Massiah, "Accès au financement du logement pour les ménages à faibles revenus en Asie." Nations-Unies ESCAP, avril 1989

(2) L'expression est empruntée à Thierry Paquot

(3) G. Massiah, *op. cité*

cours de ces dernières années dix fois plus vite que la population totale, dans la capitale thaïlandaise la part des bidonvilles et des squatts a plutôt tendance à régresser en valeur relative.

Si en matière d'accès aux services de première nécessité, les citadins pauvres d'Afrique et d'Asie vivent incontestablement dans des conditions pires que ceux d'Amérique Latine, il n'est pas prouvé que la qualité des logements vérifie le même handicap.

Construction : réduire les coûts

Construire des logements mobilise à la fois du savoir-faire et des matériaux. Réduire la facture en devises des importations de matériaux passe sans doute par un recours plus large aux matériaux locaux (l'Afrique sub-saharienne dépensait en 1987 en importation de matériaux de construction une somme excédant le total des réserves brutes des pays les moins avancés du continent !). Il demeure que le prix du mètre carré de plancher dans une construction durable atteint actuellement cinq fois le prix en bidonville. Faute d'une réflexion technique approfondie, les villes habitées par le plus grand nombre continuent d'être conçues comme des versions appauvries (pour ne pas dire primitives) des cités industrielles. Traditionnellement situé au cœur de la rationalité productiviste et de l'idéologie modernisatrice, le logement a toujours été un lieu privilégié d'expérimentation technique et économique. On peut aujourd'hui se demander si, pour abaisser de façon significative les coûts de fabrication, la seule voie n'est pas l'industrialisation de la construction depuis le simple tâcheron jusqu'à l'entreprise internationale.

Le logement est bien une marchandise "impossible" en ce qu'il exige une immobilisation longue du capital et qu'il ne peut entrer, du moins pour certains segments



Mobiliser savoir-faire et matériaux.

du marché, dans le cycle normal de la marchandise. On pratique le plus souvent une politique de l'offre (accroître la production de logements adaptés et bon marché) mais cette politique se heurte régulièrement à l'insolvabilité de la grande masse des demandeurs. La recherche obstinée d'une hypothétique adéquation entre les revenus et les coûts renvoie en fait au problème du financement du logement, problème sur lequel nous reviendrons. Elle met également en lumière les dangers encourus lorsque l'on pousse les ménages les plus pauvres dans la voie de l'accession à la propriété ; ce type de stratégie conduit nolens volens à ce que certains auteurs ont appelé une "conception oppressive du logement" (dans certains cas, la part du revenu familial consacré au logement et aux services est passé en quelques décennies de 5 à 55% !).⁽⁴⁾ Le secteur locatif reste malheureusement l'angle mort des politiques du logement, même s'il représente localement une fraction majoritaire du parc.

LES POLITIQUES DU LOGEMENT L'ÉTAT MALGRÉ TOUT...

Les politiques du logement se situent au cœur d'enjeux très divers dont la confrontation fait apparaître des contradictions difficilement surmontables.

- Permettre aux citadins de se loger de façon décente, c'est contribuer à la reproduction de la force de travail. C'est ce qu'ont très bien compris certains "dragons" asiatiques (en particulier Singapour et Hong Kong) où l'État a joué un rôle moteur dans la promotion d'une politique d'habitat social,
- L'intégration réelle ou symbolique à la ville passe d'abord par le logement et par sa localisation. On a constaté un peu partout dans le monde que "la profonde aspiration sociale au classement et à la distinction par la résidence (...) durera ce que dureront les inégalités sociales".⁽⁵⁾
- L'intégration par le logement conditionne la stabilité sociale et politique. Inversement, tout ce qui tourne autour du logement et du sol qui le supporte bouleverse les rapports des groupes sociaux entre eux et le rapport de ces groupes à l'espace.
- Dans les pays en voie de développement, la question du logement renvoie crûment à celle de la dépendance, dépendance par rapport aux moyens techniques et financiers des pays du Nord, mais aussi par rapport à des logiques et à des modèles importés.

⁽⁴⁾ A. Gilbert & J. Gugler Cities, poverty and Development. Urbanization in the Third World. Oxford University Press, 1992.

⁽⁵⁾ D. Bebar. Repenser la politique de la ville. Groupe Ville du XP Plan. Note non publiée, 1993.

Des interventions controversées

Les débats restent vifs autour des effets économiques et politiques des interventions publiques dans le domaine du logement. Les investissements consentis n'auraient véritablement d'effets d'entraînement sur la croissance qu'en cas de programmes lourds et continus ; ils seraient en revanche inflationnistes et provoqueraient un accroissement de l'endettement des États et des municipalités. À partir d'un certain niveau d'urbanisation (situé autour de 35%), ils seraient en revanche générateurs d'emplois. On constate toutefois que les politiques publiques d'envergure, en particulier dans le secteur locatif, risquent de décourager l'investissement privé dans le secteur de la construction.

Il n'est pas du tout évident que de tels arguments aient réellement pesé dans le parti-pris d'ignorance de la question du logement, voire de franche hostilité à l'urbanisation, observé en particulier dans la plupart des pays africains. On rappellera ici la thèse de l'"habitat-sanction" avancée par les pouvoirs publics de certains pays pour obtenir une régulation de l'exode rural. Ce qui est clairement apparu dans tous les cas, c'est que le laisser-faire politique en matière de logement tend à aggraver la ségrégation résidentielle. Les exemples abondent dans la plupart des pays d'Amérique Latine.

Cette tentation du laisser-faire (qu'accompagnent souvent de violents accès répressifs) reculera au cours des années 70 sous l'influence de courants de pensée qui influenceront en particulier les animateurs du département urbain créé par la Banque Mondiale en 1972. Cette théorie des besoins fondamentaux fera reculer les excès répressifs dirigés contre l'habitat spontané moins perçu désormais comme un problème qu'érigé non sans quelque hypocrisie en solution...

Toujours méfiants vis à vis des opérations subventionnées classiques d'habitat social, les bailleurs de fonds (surtout les multilatéraux) s'orientèrent alors vers la restructuration et la réhabilitation des bidonvilles et vers la production de trames assainies (sites and services). On peut difficilement contester que de telles opérations aient été conjonctuellement utiles (à Dakar, l'une des premières trames assainies a donné naissance à une ville dans la ville qui regroupe aujourd'hui 130.000 habitants) mais leurs insuffisances, sinon leurs effets pervers (dont le moindre n'est pas la récupération politique) ont été largement soulignés.(6)

- La notion de "population-cible" et le principe de récupération des coûts se révèlent dans la pratique ambigus et d'application difficile. Outre les glissements

d'attributaires observés un peu partout, les opérations révélèrent très vite leur incapacité à se reproduire sur la base des contributions versées par les bénéficiaires,

- La logique du recasement devait non seulement s'avérer très coûteuse mais, de surcroît, elle ne rencontra pas toujours l'assentiment des populations concernées. C'est ainsi que des opérations destinées à résorber l'exclusion n'obtinrent dans bien des cas que sa translation...

- Les opérations entreprises par la Banque Mondiale à partir des années 70 eurent pour effet d'incorporer des terrains marginaux dans le marché foncier formel; les prix se mirent à augmenter et les nouvelles opérations se trouvèrent ainsi rejetées toujours plus loin en périphérie,

- Les effets sur l'emploi de telles opérations furent ambivalents. Les tâcherons et les petites entreprises locales de construction y trouvèrent souvent leur compte mais, du fait même de l'ampleur des chantiers et de la logique libérale animant le bailleur de fonds, l'entrée des matériaux préfabriqués du secteur capitaliste s'en trouva facilitée.

Sans pour autant disparaître cette première génération d'opérations va perdre de son importance au fil des années 80. au profit d'interventions privilégiant les aspects institutionnels de la gestion municipale. L'attention aux questions d'habitat se trouve donc reléguée au second plan dans la coopération internationale qui ne fait du reste qu'emboîter le pas (une fois n'est pas coutume) à la coopération française laquelle rayait le logement social de ses préoccupations dès le milieu des années 70... Le champ laissé vacant par les opérations publiques sera il est vrai investi (et parfois de façon heureuse) par des opérateurs privés (ONG, coopération décentralisée, groupements professionnels, etc.).

Stratégies nationales

Cet enchaînement des doctrines ne doit pas occulter la très grande variété des stratégies nationales dont les logiques s'inscrivent parfois en complète contradiction avec les injonctions des institutions de financement (voir page 44 la Côte d'Ivoire). Au delà de leur extrême diversité, ces stratégies font toujours apparaître qu'en matière d'habitat et de logement, l'influence politique est un ingrédient vital.

J'ai choisi d'illustrer cette diversité des stratégies nationales à travers un "pot pourri" de cas qui est loin malgré tout de rendre compte de la situation du logement à l'échelle du monde !

(6) Gilbert & Gugler. *op. cit.*

Afrique Sud Saharienne

Le tournant des indépendances confirmera l'engagement des États dans une politique active du logement "social" ou "économique". L'impulsion venait de la puissance coloniale soucieuse, à travers un habitat modernisé, de fidéliser une couche limitée de fonctionnaires subalternes. Tour à tour banquier (Office de l'Habitat Économique créé à Dakar dès 1926), promoteur foncier (multiplication des sociétés d'équipement de terrain comme la SETU ivoirienne, la MAETUR camerounaise, l'AGETU togolaise, etc.) et immobilier (SICAP sénégalaise, SICOI ivoirienne), l'État obtiendra des résultats appréciables dans quelques pays, mais jamais les couches les plus pauvres ne seront les bénéficiaires de ces politiques dont la mise en œuvre fut, par ailleurs, trop tributaire de financements extérieurs. C'est ce qui explique qu'après le retrait de la Caisse Centrale de Coopération Économique du secteur du logement en 1974, les gouvernements africains eurent de plus en plus de difficultés à sauvegarder leurs interventions spécifiques.

La Côte d'Ivoire fut certainement le pays qui manifesta la résistance la plus vive aux injonctions extérieures. Maintenant au cours des années 70 une pratique de déguerpissement brutal, ce pays engagea ensuite avec la Banque Mondiale une bataille inégale visant le maintien d'une politique de subventions au secteur de l'habitat et la sauvegarde de standards élevés constitutifs du modèle "moderniste" de développement promu au moment de l'indépendance. Malgré des résultats indéniables, cette obstination se brisa à la fin des années 80 sur la rigueur de la crise; les nombreuses opérations engagées ne sont pas parvenues à modifier en profondeur la géographie du logement dans une ville comme Abidjan.

Emile Le Bris,
ORSTOM/GDR Interurba

Inde

Bien que les structures publiques soient les opérateurs majeurs en matière de logement social, les résultats obtenus ne sont pas à la mesure des besoins tant du fait des blocages fonciers considérables que de l'insuffisance des services urbains en charge des projets.

Le Housing and Urban Development Corporation (HUDCO) coiffe un dispositif vertical composé d'agences par État et de coopératives primaires (on en compte 40.000 regroupant 2.800.000 membres). La pratique est celle d'un subventionnement à travers des prêts à très faible taux (la part prêtée représentant environ 50% des dépenses).

Du fait de la centralisation du dispositif et de son caractère bureaucratique, les ressources allouées vont en fait à ceux qui, parmi les pauvres, bénéficient des revenus les plus stables.

Gustave Massiah, op. cité

Chine

En matière de logement la Chine négocie actuellement le passage du Welfare State à la commercialisation. La politique adoptée met l'accent sur le marché sans pour autant éliminer l'intervention de l'État.

La réforme en cours d'expérimentation comporte quatre volets et affecte en profondeur les habitudes anciennes :

- Augmentation des loyers qui devraient représenter de 15 à 20 fois les dépenses directes actuelles des ménages pour le logement,
- Les entreprises émettront des "tickets de logement" représentant de 20 à 30% du salaire,
- Les logements seront vendus, aussi bien les logements neufs que ceux du parc public ancien,
- Le système de financement est complètement redéfini avec création de banques de l'habitat recevant en particulier l'épargne forcée des "tickets de logement" et consentant des prêts aux particuliers.

Gustave Massiah,
op. cité

Habitat à l



Pérou

Face aux invasions violentes ou progressives de terrains urbains, l'État péruvien a tour à tour réprimé et toléré.

Au début des années 50, la répression dure contre le mouvement ouvrier n'empêche nullement la reconnaissance officielle des *barriadas* et le développement de certaines formes d'assistance.

À ce "populisme autoritaire" succède au cours des années 60 un "clientélisme d'assistance" fondé sur une idéologie coopérativiste. Il s'agit de canaliser diverses formes d'aide vers l'auto-développement des quartiers pour faciliter le retrait de l'État.

Vient ensuite le temps du "réformisme militaire". L'armée, à travers son super-ministère le SINAMOS, tenta d'encadrer directement les organisations de quartiers et, en contrepartie, s'engagea dans une politique très coûteuse d'infrastructures.

Serge ALLOU
Programme PSH

Brésil : Sao Paulo

Le régime militaire instauré en 1964 fit de l'habitat une pièce maîtresse de sa politique sociale. Ce modèle de "modernisation conservatrice" héritait à vrai dire d'une tradition populiste. L'objectif de neutralisation des populations urbaines marginales rejoignait la recherche de légitimation à travers l'ordre (c'est ainsi qu'il faut lire le mot d'ordre "éliminer le chancre de la favela"). Il s'agissait aussi de relancer l'économie à travers la construction.

Les logements produits avec l'aide de l'État n'ont en vérité couvert qu'une infime partie des besoins. À travers l'épargne forcée créée par le Fonds de Garantie du Temps de Service et l'intervention de la Banque Nationale de l'Habitat (ainsi que des Compagnies d'Habitation agissant au plan local), l'État se dota d'un dispositif d'intervention qui ne répondit guère qu'à 10% de la demande d'habitat populaire et ne résista pas à la récession économique du début des années 80.

Qualitativement, ce système se traduit par la réduction de la taille des logements, au rejet des plus pauvres vers les lointaines périphéries, au choix contestable de grands ensembles qui se dégradèrent d'autant plus rapidement que la corruption fut responsable d'une diminution constante de la qualité des matériaux utilisés.

L'échec de la politique publique des grands ensembles résidentiels explique en partie l'évolution des attitudes officielles envers la favela; de la répression on passa d'abord à la tolérance tacite puis à des formes d'assistance qui valaient reconnaissance du fait.

Céline Sachs, *Les politiques de logement populaire à Sao Paulo (1964-1984)*

Sri Lanka

La National Housing Development Authority conduit le Million Houses Program depuis 1983. Moins que de production directe de logements, il s'agit d'aide à la construction à travers des prêts à faible taux, l'apport des ménages se situant entre 60 et 90% du coût total mais l'Administration apportant un appui technique et réalisant certaines infrastructures sans récupération des coûts.

Les coopératives sont de plus en plus souvent associées au programme dans la gestion des prêts.

Ce programme de grande ampleur a joué un rôle novateur à l'échelle régionale dans la conception des politiques du logement.

Gustave Massiah, *op. cité*



DROIT AU LOGEMENT OU COURSE D'OBSTACLES ?

Il ne fait guère de doute que le facteur décisif de stabilisation en ville passe par le logement. Un tel objectif de stabilisation est poursuivi par les familles en dépit de tous les obstacles, qu'il s'agisse des accès répressifs, des effets des politiques de laisser-faire et plus généralement des insuffisances quantitatives et qualitatives des politiques publiques.

Même s'ils paraissent souvent chaotiques, les itinéraires d'insertion renvoient à des stratégies patrimoniales étalées sur plusieurs générations. Ces stratégies se fondent le plus souvent sur l'occupation irrégulière des terrains et sur un mode de production informelle du logement.

Les stratégies populaires donnent naissance à des formes d'organisation innovantes et dynamiques. De ce point de vue, on peut affirmer que la fermentation s'est muée en bouillonnement, la pratique sociale débordant presque partout les conceptions technocratiques et imposant une nouvelle conscience urbaine.

L'affaire d'une vie

Construire sa maison, c'est l'affaire d'une vie. Un tel constat se trouve vérifié dans les "cours" abidjanaises comme dans les barrios de ranchos de Caracas.

Attiré en ville par une opportunité d'apprentissage d'un métier, le jeune rural africain sera d'abord hébergé par son patron qui est souvent un parent ou un originaire du même village que lui. Il cherchera ensuite à accéder au secteur locatif (les célèbres "entrecoucher" d'Abidjan ont joué un rôle de premier plan dans l'intégration des néo-citadins) avant de se lancer (souvent après dix ou quinze ans de vie en ville) dans l'aventure au long cours de l'accès au "chez" (expression utilisée à Lomé au Togo pour désigner l'entrée en possession d'une parcelle marquant, après le mariage, le passage du statut de cadet social à celui d'ainé). Cette aventure au long cours est ponctuée par des efforts erratiques de mobilisation d'une épargne moins nourrie le plus souvent par des apports propres que par les contributions de la famille élargie, le recours aux tontines et aux loteries de toutes sortes (Ne dit-on pas à Brazzaville du COGÉLO - équivalent de notre PMU - qu'il représente la première banque du pays !). L'acquisition du sol est de toute évidence l'étape la plus délicate marquée par de multiples pratiques de négociation avec les propriétaires coutumiers et toute une foule d'intermédiaires autant que par l'affinement de pratiques de contournement des règles officielles. Touchant enfin au but, souvent à un âge déjà avancé, notre citadin n'en poursuivra pas moins, au gré des entrées d'argent, une stratégie familiale consistant dans la mobilisation d'un patrimoine foncier élargi qui jouera à la fois

comme sécurité sociale, caisse de retraite et épargne de précaution. Grâce à ce patrimoine, il va également contrôler une segmentation du groupe familial dont la délocalisation ne sera pas synonyme de dislocation.

Un tel scénario n'est certainement pas propre aux villes africaines, tant il est vrai que l'entrée dans ces "trajectoires d'urbanisation" constitue la seule réponse à l'implacable mécanique d'exclusion. Le risque est, à coup sûr, à travers un tel scénario, d'idéaliser la capacité de réponse des plus pauvres, lesquels en sont réduits dans bien des cas à des efforts de consolidation improbable d'édifices branlants.

Quoi qu'il en soit, nombreux sont les auteurs qui défendent la thèse d'une "rationalité de la pauvreté" située clairement aux antipodes de la "culture de la pauvreté" chère à O. Lewis et de l'accommodation proposée par Galbraith. Cette "rationalité de la pauvreté" conjuguera, si l'on en croit Turner, les trois besoins fondamentaux que sont la sécurité, l'identité et l'accès aux revenus. De Calcutta à Kinshasa, la marge de choix s'avère malheureusement trop réduite pour une fraction appréciable de la population. Même les plus pauvres "ont les aspirations de la bourgeoisie, la persévérance des pionniers et les valeurs des citoyens. Ce qu'ils n'ont pas, c'est l'opportunité de satisfaire leurs aspirations" (Perlman, cité par Gugler et Gilbert). La seule alternative à long terme consiste bel et bien à élargir la marge de choix à travers un accroissement des revenus ou des changements significatifs dans le marché foncier et immobilier. Que l'on songe pour illustrer cette réserve sur la "rationalité des pauvres" à l'expérience du mutirao brésilien; cette forme d'entraide en matière de production de logement s'est beaucoup développée depuis 1983, donnant lieu à une vie associative intense. De telles initiatives restent cependant dispersées et ponctuelles.

Des mégapoles hors-normes

Souvent irrégulières au plan foncier, les mégapoles sont en outre massivement construites hors normes. Rien d'étonnant à cela tant que l'on s'évertuera à assimiler sécurisation foncière et accession à la propriété, qu'on prétendra gérer les villes à coup de procédures lourdes de bornage au centimètre et d'accès au permis de construire, que l'accès au crédit restera subordonné à la "domiciliation bancaire" du salaire ?

Observons d'abord qu'une occupation sans titre n'est pas nécessairement synonyme d'invasion sauvage. Dans les "quartiers clandestins" ou les "urbanisations sauvages" (termes en usage au Brésil mais recouvrant une réalité quasi universelle), la plupart des familles ont acheté leurs parcelles, ici à un chef coutumier, là à un promoteur (Amérique Latine), là encore à un représentant local de la puissance publique. Faut-il rappeler, par ailleurs, que, si irrégularité il y a, elle n'est pas l'apanage des pauvres (on s'en convaincra en parcourant les quartiers sud de Brazzaville ou la ban-

lieue chic de Colonia Escalon à San Salvador, la ville où fleurissent les tugurios). (7)

Le problème de l'irrégularité foncière mobilise depuis quelques années les chercheurs et les opérateurs. Les opérations de "régularisation foncière" constituent un volet majeur de l'Urban Management Program lancé en 1986 à initiative de la Banque Mondiale qui vient de leur consacrer un important séminaire à Mexico en février 1993. De telles initiatives sont sans doute bienvenues mais n'accélèrent-elles pas une dérive généralement imputée à la rapidité de la croissance urbaine. Celle-ci aggrave en effet la rareté des terrains constructibles et en augmente le coût. Des flambées spéculatives sont relevées un peu partout, à Mexico où la poignée de promoteurs qui ont acquis dans les années 40 pour une bouchée de pain les terrains asséchés du lac Texcoco sont par la suite devenus millionnaires, dans les villes asiatiques au cours des années 70, en Afrique même puisqu'il a été établi qu'à Lagos "la majorité des citadins pauvres paient un prix élevé leur occupation de l'espace et leur accès aux services".

Une telle dérive affecte également la construction des logements, domaine où l'informalité est abusivement ramenée au concept flou d'auto-construction (self help housing) recouvrant aussi bien l'édification de nouvelles constructions que la consolidation d'installations précaires. Toutes les études constatent que l'auto-construction pure est en réalité un phénomène exceptionnel. La plupart des familles recourent pour le gros œuvre et pour certains travaux de second œuvre à des tâcherons, voire à des petites entreprises. L'ensemble du "secteur informel de la construction" serait en voie de "marchandisation" rapide et la distorsion serait de plus en plus grande entre les coûts (main d'œuvre et plus encore matériaux) et les revenus. Un tel constat justifie les craintes de ceux qui annoncent un marasme du secteur informel du logement dont on a vu pourtant la place essentielle dans l'édification des mégapoles; il ne fait que confirmer l'importance stratégique de la question du financement du logement des plus pauvres.

Vers une gestion urbaine partagée

À Lagos, les réseaux familiaux et ethniques sont de moins en moins capables de suivre le processus de "marchandisation" de la construction. Des travaux en cours en Afrique de l'Ouest francophone (8) mettent également l'accent sur un processus d'individualisation touchant à différents aspects de la vie sociale dont le logement.

(7) Les informations sur San Salvador, Bangkok et Lagos sont extraites de Environment and urbanization, vol.1, n° 2, octobre 1989: "Beyond the stereotype of slums - how the poor find accommodations in Third World cities".

(8) Travaux de l'équipe ORSTOM/IEDES à Abidjan. Niamey et Ouagadougou (A. Marie, J.F. Werner & F. Leimdorfer) et thèse en cours de Christelle Soumaboro (Université de Grenoble) sur le locatif populaire à Abidjan.



Photo UNESCO, W. Trachtenman.

La mégapole de Sao-Paulo.

ASIE : QUELQUES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT

En République Démocratique de Corée, il existe une forme traditionnelle d'accès au logement: le *Chonsei*. C'est un système de dépôt préalable remis par le locataire au propriétaire à concurrence de 30 à 50% du prix du logement. Le propriétaire utilise cette somme à sa guise (pour financer la construction du logement ou effectuer des placements sur le marché financier) mais, en contrepartie, le locataire peut occuper le logement sans payer de loyer ou en payant un loyer assez faible.

En Indonésie, il existe, dans les kampungs une épargne importante et des systèmes rotatifs de type tontines appelés *arisan*. On commence par financer l'accès au sol grâce à un effort propre et à des prêts familiaux. Le système de l'*arisan* intervient au stade de la construction, l'épargne étant restituée sous la forme de stocks de matériaux. Un système coopératif très dense et actif intervient à ce niveau.

En Thaïlande, la plupart des ménages assurent le financement de leur logement par le recours aux tontines, aux loteries et aux prêts familiaux. Des formes coopératives existent, en particulier les coopératives de crédit rattachées à la *Credit Union League of Thailand*, laquelle fonctionne de façon très autonome par rapport aux pouvoirs publics.

Gustave Massiah, op. cité

Une telle tendance semble contredite par le foisonnement des organisations populaires en matière d'accès au logement. Rappelons d'abord la capacité de résistance de ces organisations aux initiatives publiques : l'entreprise de modernisation autoritaire de la vieille ville de Delhi rencontra l'opposition résolue des habitants au milieu des années 70 et, pour absorber la tragédie du tremblement de terre de Mexico en 1985, l'État dut compter avec les populations sinistrées. Il ne fait aucun doute qu'ici et là (sans doute plus en Amérique Latine qu'ailleurs), les organisations locales sont passées de la simple résistance à la revendication d'une véritable "gestion urbaine partagée". Partant du logement, ces organisations ont élargi le champ de leurs revendications aux services et au "cadre de vie" en même temps qu'elles radicalisaient leur démarche et qu'elles politisaient leurs objectifs (9). On pense bien sûr à l'expérience singulière de Villa el Salvador dans la banlieue de Lima au Pérou mais aussi aux paros cívicos (grèves civiques) en Colombie et, plus récemment aux expériences d'accès des forces populaires à la direction de villes aussi importantes que Sao Paulo.

Cette dernière expérience nous amène à nous interroger sur les limites rencontrées par les organisations populaires dans la définition d'un projet politique global (fut-il simplement un projet municipal). En Inde, par exemple, les rapports clientélistes ont enfermé dans des limites très étroites les équipes de maîtrise d'œuvre sociale et ont dénaturé les intentions des groupes agissant à l'échelle locale. Au Brésil, on a constaté à quel point il est difficile de passer d'une pratique novatrice mais inscrite dans une culture d'opposition à l'exercice du pouvoir en grandeur et en temps réels.

Mais cette difficulté ne résulte-t-elle pas au fond d'une conviction fortement ancrée dans l'idéologie libérale et selon laquelle la logique du social n'a d'avenir que subordonnée aux rapports marchands et ne saurait en aucun cas survivre contre eux...

UN DROIT ENCORE À CONQUÉRIR

L'intégration au marché des segments les plus pauvres jette une lumière crue sur le caractère décidément "impossible" de cette marchandise singulière qu'est le logement. Une telle marchandise se distribue mieux et de façon plus large quand le niveau moyen des revenus augmente mais, d'un autre côté, les (rares) succès économiques enregistrés au Sud se sont toujours traduits par un approfondissement des inégalités sociales et par une aggravation des conditions d'accès à la marchandise-logement.

Abaisser toujours plus les coûts de fabrication constitue sans doute un objectif prioritaire mais la rationali-

té productiviste généralement à l'œuvre dans le secteur du logement contrarie la satisfaction des besoins du plus grand nombre. Les arguments justifiant le retrait de l'initiative publique eurent d'autant plus de force au cours des années 70 et 80 que celle-ci s'était révélée impuissante à suivre le rythme de croissance des besoins. Faut-il pour autant confier cyniquement aux pauvres le soin de résoudre eux-mêmes leurs problèmes de pauvreté ? N'est-on pas en train de redécouvrir aujourd'hui une vérité attestée en Europe depuis le XIX^e siècle : seul l'appel à l'État a rendu possible la satisfaction des besoins en logements sociaux. C'est peu dire, de surcroît, que l'influence politique constitue un ingrédient vital des politiques de logement, consolidant ici les clientèles du pouvoir (Côte d'Ivoire), calmant là les antagonismes qui traversent le monde du travail (dragons asiatiques).

Le droit au logement n'est pas pour autant reconnu aux plus démunis ; il est le plus souvent conquis par eux, parfois de haute lutte, le plus souvent à travers des stratégies patientes usant de l'irrégularité de l'installation et recourant à la production informelle.

L'évolution actuelle fait apparaître une contradiction : le déficit global en logements a tendance à s'aggraver et la qualité à se dégrader mais d'organisations ponctuelles et strictement locales on est passé à une revendication globale de citoyenneté dont les postes avancés se situent en Amérique Latine. La tolérance manifestée par le pouvoir vis-à-vis de la ville illégale a ouvert la brèche mais, en s'engouffrant dans cette brèche, le mouvement populaire a touché certaines limites à propos desquelles s'engage aujourd'hui une réflexion passionnante.



Un droit pour tous.

(9) E. Le Bris "Dans le Tiers-Monde, les luttes pour le logement donnent naissance à des formes d'organisation novatrices". in : Le nouvel État du Monde. Bilan de la décennie 1980-1990. La Découverte, Paris. 1990.