

Le logement social en Afrique : un modèle à (ré)inventer ?

Alexandra Biehler, Armelle Choplin et Marie Morelle

Alors que l'habitat des classes populaires demeure un problème récurrent des villes d'Afrique subsaharienne, les politiques de « logement social » conduites par les États après la période des Indépendances, puis sous l'influence des bailleurs de fonds, ont presque toujours bénéficié aux catégories les plus aisées. Les alternatives « participatives » aujourd'hui promues par certaines ONG suffiront-elles à inventer un nouveau modèle pour le logement social en Afrique ?

La forte croissance démographique et l'étalement urbain, les « ratés » de la planification, les occupations illégales et l'habitat informel ou encore les réformes touchant à la « bonne gouvernance » sont des thématiques récurrentes des rapports institutionnels comme des analyses scientifiques sur les villes africaines. Après les espoirs des Indépendances, la crise des années 1980 et la succession de plans d'ajustement structurel dans la décennie 1990 avaient abouti à une mise en retrait de l'État puis à des injonctions aux partenariats publics-privés. Les interventions en milieu urbain s'étaient alors raréfiées. Or, depuis la décennie 2000, on assiste à un relatif « retour de l'urbain ». Au nom de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté, la problématique du développement urbain réapparaît sur les agendas tant des décideurs politiques (ministères et collectivités locales) que de ceux des bailleurs. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international et ONU-Habitat prônent à nouveau des interventions techniques en milieu urbain, non sans lien avec le *credo* de la décentralisation ou celui de la participation. Dès lors, une série d'acteurs redéploie ou développe des projets d'aménagement, à commencer par les États eux-mêmes. C'est dans ce cadre que sont lancés de nouveaux programmes de promotion et de construction de logement dit « social ».

Cet article propose une réflexion sur la notion de logement social en Afrique subsaharienne à partir de l'étude de trois villes : Ouagadougou (Burkina Faso), Yaoundé (Cameroun) et Nouakchott (Mauritanie), trois capitales d'États marquées par la présence française (colonisation hier et coopération aujourd'hui) et abritant une majorité d'habitants pauvres. Revenant sur l'histoire des politiques du logement depuis les Indépendances, il analyse les discours et les dispositifs se revendiquant du « logement social », ainsi que leur mise en œuvre. En mobilisant la catégorie « sociale », ces politiques d'intervention publiques sont censées proposer des logements accessibles aux catégories modestes (en location ou en accès à la propriété). Or, notre analyse démontre que la dimension « sociale » des logements produits n'est pas toujours évidente. En outre, elle fait apparaître un schéma récurrent entre ces trois villes, caractérisé par une périodisation analogue : un premier temps d'intervention étatique débouchant sur la construction de cités d'habitat, suivi par le retrait des acteurs publics au nom des « ajustements structurels », avant un retour récent de l'intervention urbaine faisant la part belle aux investisseurs privés, dans lequel l'essor du logement social semble désormais reposer sur les expérimentations participatives à petite échelle.

De la ville « moderne » à la ville « ajustée »

À l'époque coloniale, les politiques d'habitat se sont souvent limitées à quelques opérations de lotissement (Fourchard 2002) couplées à l'édification d'une poignée de cités à destination des auxiliaires de l'administration. À compter des Indépendances en 1960, pour les nouveaux États, le logement social doit incarner l'accession à une certaine « modernité ». Des cités, inspirées de la *Charte d'Athènes*, sont alors bâties par des sociétés de construction nationales, parfois sous l'impulsion de l'ancienne puissance française. Ce type de logement est conçu comme un outil au service de la naissance d'un citoyen « moderne », en rupture avec des modes d'habiter « traditionnels » souvent perçus comme « villageois ». Dans les différents pays, ces projets ont avant tout pour vocation à héberger des fonctionnaires. Le coût de ces logements (en location ou en location-vente) est tel que seules les classes moyennes et supérieures peuvent en être bénéficiaires. Si ces programmes marquent bien le développement de l'intervention publique dans le secteur de l'habitat, ils ne profitent pas aux plus modestes. Face à ces opérations largement subventionnées, menées par des États surendettés, souvent au profit de leurs clientèles locales, les bailleurs de fonds finissent par réagir avec vigueur.

Figure 1. Une cité d'habitat collectif construite après l'indépendance par la Société immobilière du Cameroun : la « Cité Verte », Yaoundé



© Jérôme Tadié, 2013

Les plans d'ajustements structurels des années 1980¹ sonnent le glas d'une forme d'interventionnisme étatique urbain. Au Cameroun et en Mauritanie, le parc de logements publics est alors privatisé, cédé ou vendu aux locataires occupants. À défaut, la gestion du parc public fait l'objet d'arrangements, en marge de la loi et des règlements entre administrateurs et occupants. Ces derniers s'approprient de fait leur logement, allant jusqu'à le transmettre à leurs héritiers ou à des membres de leur famille, sans toujours s'acquitter du paiement de certaines taxes. Dans le même temps, la gestion des espaces collectifs est largement abandonnée aux initiatives des seuls habitants (places publiques, cours communes, cages d'escalier). Seul le Burkina Faso lance un grand programme de cités de logement social au cours de cette décennie, le temps de l'épisode

¹ Dans les années 1980, le Fonds monétaire international conditionne son aide aux pays pauvres à la mise en place de mesures visant à diminuer l'endettement. Ces réformes se manifestent principalement par une politique d'austérité (licenciements, baisse de salaires, diminution des dépenses publiques) et la volonté de privatiser des services urbains, libéraliser le marché et lutter contre la corruption.

révolutionnaire (1983-1987) qui touche à sa fin avec l'assassinat de Thomas Sankara. Le pays rejoint alors la cohorte des États « sous ajustement ».

Figure 2. Une cité de Ziniare (photo d'une villa grise), Burkina Faso



© Aimé Soubeiga, 2011

Les années qui suivent sont marquées par une tolérance de fait des pouvoirs publics à l'égard des occupations illégales de terrains privés et publics et de la spéculation qu'elles entraînent, au service d'une pacification sociale. Dans un contexte d'inégalités et de captation des rentes de l'État par une élite, le laissez-faire modère le mécontentement populaire autant qu'il traduit l'impuissance des pouvoirs publics. Dans le même temps, la Banque mondiale décide d'intervenir en milieu urbain (Osmont 1995). Elle prône la reconnaissance et la régularisation *a posteriori* des quartiers illégaux, ce qui semble la solution la plus rentable, sans pour autant résoudre les problématiques de l'étalement urbain, de l'équipement des quartiers et plus largement de la planification urbaine. La Banque incite aussi à des opérations dites de « parcelles assainies », privilégiant l'autoconstruction *in situ* et à moindre coût, par les habitants, sur des terrains viabilisés et mis à disposition par l'État, au détriment d'une réelle politique publique de construction de logements (Deboulet 2007). Si ces politiques ont pour cible les plus pauvres, il leur est surtout demandé de participer activement d'un point de vue financier et matériel, en construisant eux-mêmes leur logement sur une parcelle.

Avec la crise des années 1980, les États endettés abandonnent ainsi l'objectif d'ériger les capitales en « villes modernes » du continent. Dans un contexte de forte croissance urbaine, les pratiques spéculatives et clientélistes, articulées à la démultiplication des occupations illégales, avaient de fait largement rendu caduques les ambitions affichées. Le logement social ciblait avant tout et au mieux les catégories des fonctionnaires, excluant les plus démunis. À partir de la fin des années 1980 et la mise sous ajustement des États, les dynamiques urbaines et les modèles de politique d'habitat s'inscrivent de plus en plus dans des logiques politiques et économiques

transnationales, portées par des idéologies néolibérales, limitant la production de logement social à destination des catégories sociales modestes.

Aspirations à la ville « globale »

Au cours des années 1990, la Banque mondiale continue donc de soutenir l'autoconstruction pour les habitants perçus comme parmi les plus pauvres. Parallèlement, elle encourage la quête de compétitivité et d'investissements directs étrangers, afin de favoriser les grands projets (construction de bureaux, logements résidentiels moyen et haut de gamme), entraînant fréquemment l'éviction des citadins les plus démunis.

C'est le cas à Ouagadougou avec l'apparition du quartier résidentiel « Ouaga 2000 », qui s'est érigé grâce à l'argent de la diaspora et des investissements libyens, ou encore avec la restructuration du centre-ville, où le projet ZACA (Zone d'aménagement commerciale et administrative) a conduit à l'expulsion de 12 500 habitants (Biehler 2010). Depuis les années 2000, Yaoundé est pareillement le théâtre récurrent d'opérations de « déguerpissement » (Blot et Spire 2014). Ces évictions ne débouchent sur aucun relogement. Pendant ce temps, les vieux quartiers limitrophes au centre-ville sont menacés de restructurations² dont on ignore encore les modalités et le coût pour les populations. Il en va de même en Mauritanie, qui recherche activement les financements des pays du Golfe. En 2009, le « vieux centre » de Nouakchott (construit en 1960), jugé vétuste, a été détruit en vue d'accueillir des tours.

Figure 3. La cité des 1 200 logements, un lotissement pour fonctionnaires programmé sous la révolution sankariste des années 1980, c'est-à-dire une cité de la révolution de la zone péri-centrale de Ouagadougou



© Alexandra Biehler, 2005

² Plan directeur d'urbanisme, Yaoundé 2020.

Dans le jargon des expertises, la ville « prospère » (ONU-Habitat 2012) ne doit pas, pour autant, oublier d'être une ville « inclusive ». Aussi, aux côtés de ces grands projets, des programmes qualifiés « d'habitat social » sont mis sur pied, grâce à des modes de financement relevant de partenariats publics–privés parfois opaques. Ces derniers sont jugés nécessaires du fait de la faible capacité d'investissement des États mais aussi rendus possibles par la démultiplication d'investisseurs, originaires notamment des pays émergents. Dans ce cas, en dépit des intentions de départ, rares sont les logements produits à l'adresse des populations pauvres (Bertrand 2003) : il s'agit de logements en accession à la propriété, nécessitant une activité salariée et l'obtention d'un crédit bancaire, excluant de fait une majorité de citoyens vivant de revenus, souvent irréguliers, issus d'activités informelles et privés d'un accès bancaire. C'est le cas des lotissements prévus par le groupe CGE (Compagnie générale des entreprises), partenaire de l'État burkinabè à Ouagadougou, pourtant réalisés dans le cadre du programme des « 10 000 logements sociaux » lancés en 2007 par le gouvernement. De même, au Cameroun, un programme comprenant la construction de 10 000 logements et l'aménagement de 50 000 parcelles constructibles était attendu à l'horizon 2013, à Yaoundé et à Douala principalement. À ce jour, il a surtout donné lieu à l'édification d'immeubles de standing, en accession à la propriété. Si des partenariats avec des entreprises chinoises sont *a priori* en cours, dans l'optique de diminuer les coûts des futures constructions et d'en rendre l'accès plus abordable, l'accession à la propriété des classes moyennes et supérieures reste toutefois le maître mot de ces partenariats publics–privés, évinçant les populations les moins solvables. Dans une logique similaire, à Nouakchott, la Société mauritanienne de construction immobilière (Socogim) a clairement rompu avec sa vocation sociale initiale en construisant 1 200 villas pour des clients solvables, choisis par trois banques avec lesquelles elle a passé un accord. Bien que conduites au nom du « logement social », ces initiatives récentes continuent de s'adresser aux catégories les plus aisées. Face à ce constat d'échec, d'autres dispositifs pour le logement des plus pauvres, fondés sur la participation, tentent de proposer une alternative.

Figure 4. « Socogim Plage » : quartier à Nouakchott construit dans les années 2000 par la Société de construction immobilière mauritanienne, initialement en charge du logement social



© Armelle Choplin, 2009

La « participation citoyenne » au service de la réinvention du logement social ?

Le renouveau de la « participation citoyenne » recouvre des situations fort différentes puisqu'elle peut être à la fois prônée par les plus hautes instances internationales ou initiée plus ou moins spontanément par les populations au niveau local. On peut ainsi observer des expériences d'autoconstruction encadrées par des organisations non gouvernementales, comme le programme « Twize » en Mauritanie³ entre 2002 et 2008 qui devait permettre aux habitants d'accéder à un logement par l'obtention d'un microcrédit solidaire. Cette première aide pour construire « en dur » devait inciter par la suite à l'autoconstruction et permettre ainsi une meilleure intégration urbaine (Allou *et al.* 2012).

À côté de ces programmes inspirés des directives des bailleurs de fonds, on a pu assister à la réinvention de coopératives d'habitat. Ces initiatives ne se contentent pas de promouvoir la construction de logements, mais rassemblent des citoyens dans des structures légalisées permettant l'accession à un logement à moindre coût. On peut se rappeler le transfert de l'expérience des Castors français⁴ (Légé 1987) au Sénégal, à Dakar dans les années 1950 et 1960 (Osmont 1978). À Yaoundé, un projet coopératif a souhaité démontrer la possibilité de construire des logements individuels, à bas prix, dès lors que les pouvoirs publics se montraient enclins à céder des terrains viabilisés et que le Crédit foncier du Cameroun serait disposé à proposer de faibles taux d'intérêt. La coopérative⁵ se veut un projet « exemplaire », initiateur d'une politique publique de logement social. Avec une dizaine de logements réalisés, elle ne tend pas à prôner une forme alternative de politique de l'habitat mais à insuffler un nouvel élan à une action publique en quête de solutions.

Ces expériences sont-elles condamnées à demeurer ultra-localisées et sporadiques ? Vont-elles, à l'inverse, déboucher sur des mouvements structurés et pérennes, soutenus par des ONG et des municipalités, dans le cadre de réseaux internationaux de partage d'expérience ? Dans quelle mesure ces projets peuvent-ils être les canaux à partir desquels représenter la voix des populations les plus pauvres ? Ne participent-ils pas d'un mode de gouvernement où les ONG sont, avant tout, des intermédiaires entre populations et pouvoirs en place (Roy 2009), au service de formes de pacification sociale et au détriment de la contestation des inégalités dans l'accès au logement et au foncier et, plus en amont, des inégalités économiques et sociales ?

Un champ de recherche à développer

L'histoire croisée du logement social dans trois capitales africaines a permis de mettre en évidence plusieurs types d'actions en matière de logement, marqués par trois temps successifs : une première phase d'intervention publique, puis un retrait de l'État associé à une politique encadrant l'autoconstruction, et enfin une politique de construction reposant sur des partenariats publics-privés couplée à des initiatives plus locales, financées par des ONG. Il serait sans nul doute utile d'approfondir la généalogie de ces politiques d'habitat afin d'en comprendre les croisements et influences partagées, hier comme aujourd'hui : qui en sont les inspirateurs et les passeurs, autour de quelles expériences localisées (Verdeil 2005) ? En outre, en dehors de l'expérience singulière des années Sankara, on peut se demander quelles divergences peuvent exister entre les villes d'Afrique subsaharienne. Cela appelle plus que jamais à de nouvelles études empiriques, dans une perspective tant historique que géographique.

Cette lecture comparée souligne enfin combien les dispositifs successifs de construction de logements dits sociaux s'adressent finalement, décennie après décennie, à une population relativement aisée, restant inaccessibles aux plus modestes. Ces constats ne sont pas propres à

³ Le programme « Twize » a été mis en place par l'ONG française GRET entre 2002 et 2008. Il reposait sur quatre volets : accès à l'habitat en dur, microcrédit, formation, et animation de quartier.

⁴ Mouvement coopératif français né en réponse au manque de logement après la Seconde Guerre mondiale.

⁵ Mise en place dans le cadre du programme « Assoal », sur financement de l'Union européenne, de la coopération française (Service de coopération et d'action culturelle) et d'une ONG néerlandaise (Cordaid).

l'Afrique, les débats entre logement accessible aux plus modestes ou à un éventail d'habitants le plus large possible étant récurrents en Europe, où, là aussi, on cherche encore un modèle à suivre (Lévy-Vroelant et Tutin 2010). Toutefois, notre analyse montre que les influences dans l'aménagement des villes africaines se diversifient : celles des institutions internationales, des services de coopération (français, par exemple, mais aussi chinois, brésiliens, etc.), de certaines ONG étrangères en lien avec des élus et des associations locales, mais aussi de promoteurs et d'investisseurs privés. Ces influences, multiples et complexes, conduisent à un redéploiement de l'action de l'État, au sein de « systèmes composites » (Jaglin 2004) où se croisent grands acteurs publics et privés mais aussi petits promoteurs locaux, petits propriétaires et intermédiaires spéculant sur le foncier, qu'ils le détiennent légalement ou non. C'est dans ce contexte qu'il convient de continuer à réfléchir à la manière dont la démultiplication des initiatives rend possible l'éventuelle invention d'un « modèle » alternatif au bénéfice des citoyens africains les plus pauvres.

Bibliographie

- Allou, S., Choplin, A., Hennart, C. et Rachmul, V. 2012. « L'habitat, un levier de réduction de la pauvreté. Analyse du programme "Twize" en Mauritanie », *Études et travaux en ligne*, n° 32, Nogent-sur-Marne : GRET. Consulté le 17 mai 2015, URL : www.gret.org/publication/lhabitat-un-levier-de-reduction-de-la-pauvrete-analyse-du-programme-twize-en-mauritanie.
- Bertrand, M. 2003. « Du logement à la ville : nouvel agenda urbain et questionnements scientifiques », *Autrepart*, n° 25, p. 5-19.
- Biehler, A. 2010. *Enjeux et modes de constitutions des espaces publics à Ouagadougou (Burkina Faso)*, thèse de doctorat en géographie, université Paris-1 Panthéon Sorbonne.
- Blot, J. et Spire, A. 2014. « Déguerpissements et conflits autour des légitimités citadines dans les villes du Sud », *L'Espace politique* [en ligne], n° 22. Consulté le 17 mai 2015, URL : <http://espacepolitique.revues.org/2893>.
- Deboulet, A. 2007. « Restructurer l'habitat précaire. Récits de "meilleures pratiques" », *Espaces et Sociétés*, vol. 4, n° 131, p. 67-83.
- Fourchard, L. 2002. *De la ville coloniale à la cour africaine. Espaces, pouvoirs et sociétés à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso (Haute-Volta), fin XIX^e siècle-1960*, Paris : L'Harmattan.
- Jaglin, S. 2004. « Vingt ans de réformes dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne : une géographie de la diversité », *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne], rubrique « Dossiers », 15 octobre. Consulté le 17 mai 2015, URL : <http://cybergeo.revues.org/1419>.
- Légé, B. 1987. « Les castors de la Monnaie. Naissance et mort d'une épopée », *Terrain*, n° 9, p. 40-59.
- Lévy-Vroelant, C. et Tutin, C. (dir.). 2010. *Le Logement social en Europe au début du XXI^e siècle. La révision générale*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- ONU-Habitat. 2012. *State of the World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities*, Nairobi.
- Osmont, A. 1978. *Une communauté en ville africaine : les castors de Dakar*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Osmont, A. 1995. *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris : Karthala.
- Roy, A. 2009. « Civic Governmentality. The Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai », *Antipode*, vol. 41, n° 1, p. 159-179.
- Verdeil, É. 2005. « Expertises nomades au Sud. Éclairages sur la circulation des modèles urbains », *Géocarrefour*, vol. 80, n° 3, p. 165-169.

Marie Morelle est docteur en géographie, maître de conférences habilitée à diriger des recherches à l'université Paris-1 Panthéon-Sorbonne et à l'unité mixte de recherche PRODIG (Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique ; CNRS UMR 8586), membre de l'équipe TerrFerme et du programme Inverses. Après des recherches sur les processus de marginalisation sociale en ville (enfants des rues au Cameroun et à Madagascar), elle a travaillé sur les politiques publiques de sécurité et politiques pénitentiaires au Cameroun. Elle développe actuellement une réflexion sur les liens entre informalité, pénalité et gouvernement urbain, à titre principal en Afrique, à titre secondaire en Europe (voir : www.inverses.org). Enfin, elle participe à la construction d'un réseau de recherche et d'enseignement en études urbaines au Cameroun, en partenariat avec la Fondation Paul Ango Ela et l'université de Yaoundé-1.

Armelle Choplin est maître de conférences en géographie à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée, enseignante à l'École d'urbanisme de Paris. Elle s'intéresse à la production urbaine en Afrique et dans le Monde arabe. Elle s'attache à confronter la ville planifiée par les acteurs institutionnels et privés avec celle fabriquée par les habitants. Ses thèmes de recherche concernent l'habitat précaire, les questions foncières, les mobilisations des populations marginales, les migrations en Afrique de l'Ouest (Mauritanie, Sénégal, Mali, Soudan, Ghana). Elle conduit également des recherches sur les inégalités socio-spatiales dans l'Est parisien.

Sa page personnelle : <http://acp.univ-mlv.fr/equipe/armelle-choplin>

Alexandra Biehler est docteur en géographie et paysagiste DPLG, maître assistant à l'École nationale supérieure d'architecture de Marseille (ENSA-M). C'est à partir de sa pratique professionnelle de paysagiste qu'elle a élaboré une problématique de recherche sur les modes de constitution de l'espace public à Ouagadougou. Membre du laboratoire PROJECT[s], elle développe aujourd'hui des recherches sur les pratiques des espaces publics en Méditerranée, et enseigne également le projet à l'École nationale supérieure du paysage (ENSP) de Marseille.

Pour citer cet article :

Alexandra Biehler, Armelle Choplin et Marie Morelle, « Le logement social en Afrique : un modèle à (ré)inventer ? », *Métropolitiques*, 18 mai 2015. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Afrique-un.html>.