

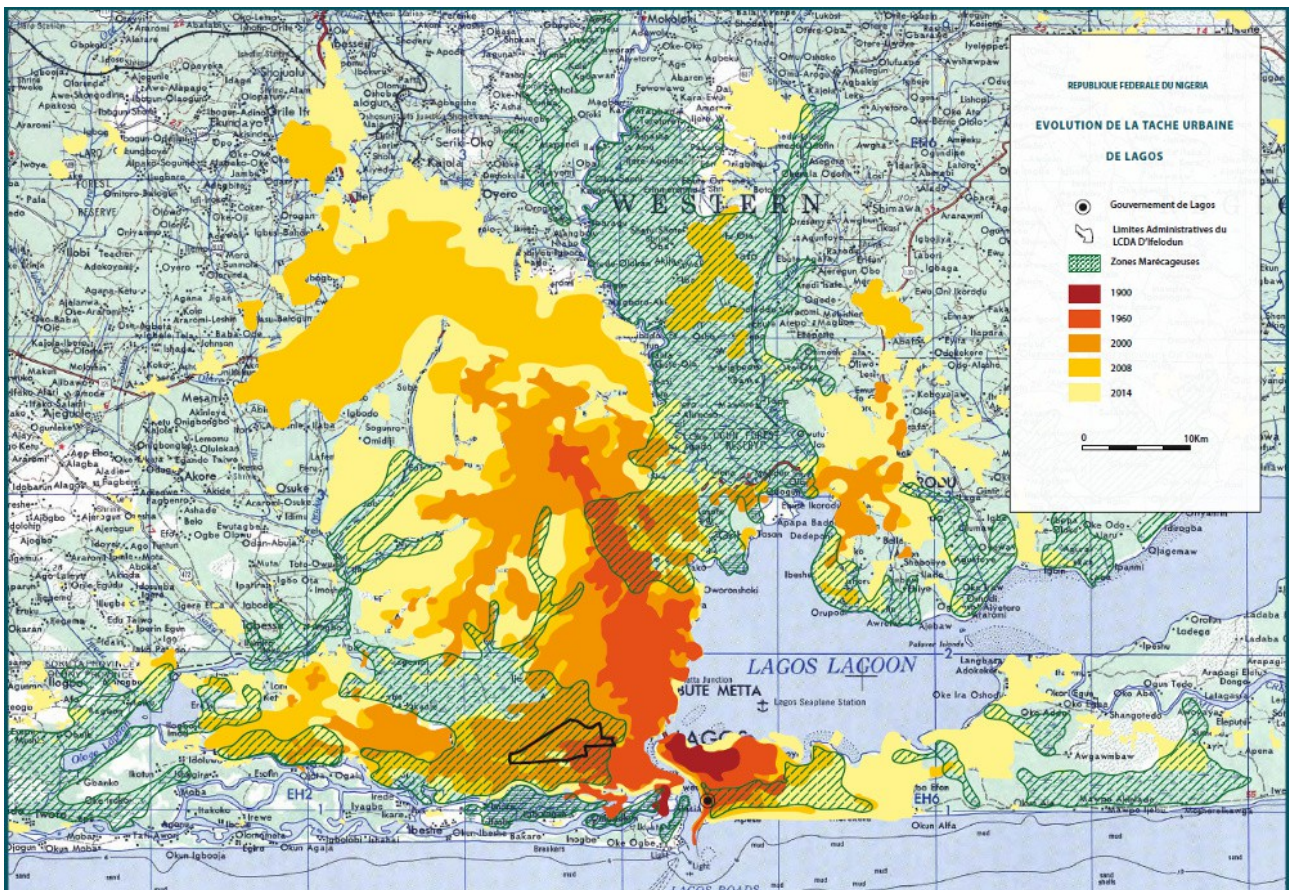
Quel avenir pour les quartiers précaires de Lagos ?

Guillaume Josse et Margaux Salmon

Lagos, plus grande ville du Nigeria et du continent africain, compte aujourd'hui entre 17 millions et 22 millions d'habitants, dont plus de 70 % vit dans des quartiers précaires. La plupart de ces quartiers périphériques, construits sur des terrains marécageux, non propices à l'urbanisation, ne sont pas – ou mal – desservis en infrastructures et équipements de base. Les risques sociaux, politiques et environnementaux majeurs qu'induit cette urbanisation démesurée nécessitent de trouver rapidement des solutions.

Lagos est un monstre urbain dont l'ombre s'étend sur 115 kilomètres d'est en ouest et 55 kilomètres du nord au sud. La ville se situait originellement sur Lagos Island, mais s'est depuis étendue vers l'ouest de la lagune de Lagos, sur le continent, au gré d'un étalement urbain au rythme stupéfiant. Lagos accueille plus de 800 000 nouveaux habitants par an. Il est difficile de donner le chiffre exact de sa population ; les sources varient ainsi entre 17 millions d'habitants et 22 millions (Federal Government of Nigeria 2006 ; World Bank 2006). D'aucuns l'estiment comme la ville la plus peuplée d'Afrique.

Figure 1. Évolution de la tâche urbaine de Lagos (1900-2014)



Source : Groupe Huit.

Lagos présente deux visages, fort contrastés. D'un côté, « Lagos la mégalo » (Bouillon 2014), le poumon économique du plus gros PIB d'Afrique, la métropole de la croissance où tout est possible, celle de la classe moyenne en plein essor, de l'énergie créative où une nouvelle génération de jeunes entrepreneurs formée à l'étranger entend bien contribuer au dynamisme et à l'essor économique du pays. En 2013, Lagos comptait près de 10 000 millionnaires. D'un autre côté, Lagos et ses *slums*¹ sous- et mal équipés, construits pour la plupart sur des marécages, rassemblant plus de 12 millions d'habitants. Ces zones humides représentent 78 % de la surface de l'État de Lagos. Bien que souvent inconstructibles, elles sont très densément peuplées, comptant en général plus de 1 200 habitants à l'hectare. La première des priorités est la mise en place d'un système efficace de drainage, sans lequel aucun développement n'est possible. Celui-ci est rendu d'autant plus difficile par l'absence d'espaces disponibles.

Les risques – sociaux, politiques, économiques et environnementaux – inhérents à l'expansion incontrôlée de ces quartiers précaires sont majeurs et les autorités fédérales, nationales et locales s'accordent désormais sur l'urgence d'intervenir par des investissements publics massifs. Cependant, la démesure de la tâche paralyse et les modalités d'intervention sur ces quartiers divisent toujours.

Figures 2 et 3. La densité dans les *slums* de Lagos : images satellites du LCDA (*local council development area*) d'Ifelodun et du LGA (*local government area*) de Lagos Mainland)



Source : Google Earth.

De l'identification des *slums* à la mise en œuvre de projets de restructuration

En 1983, une première entreprise d'identification des quartiers précaires à Lagos, menée conjointement par le gouvernement de l'État de Lagos et UNDP², a permis d'identifier 42 quartiers selon 36 indicateurs de précarité urbaine, représentant à l'époque environ un million d'habitants. Cette méthode d'identification a été enrichie, et la délimitation des quartiers précaires revue dans le cadre d'une étude de faisabilité en 1995. Les neuf quartiers considérés comme les plus démunis selon cette approche ont par la suite fait l'objet du LMDGP (Lagos Metropolitan Development and Governance Project ; en français, Projet de développement et de gouvernance de la métropole de Lagos), financé par la Banque Mondiale. Ce projet, mis en place de 2006 à 2013, avait notamment pour objectif l'amélioration de l'accès aux infrastructures (réhabilitation et construction de routes, éclairage public, canaux de drainage) et de la desserte en équipements (construction d'écoles, centres de santé, marchés) dans ces neuf quartiers. D'autres projets, financés par différents bailleurs de fonds internationaux, ou de plus petite ampleur, ont vu le jour dans les quartiers précaires de

¹ *Slums* : bidonvilles.

² UNDP, ou PNUD en français : Programme des Nations unies pour le développement.

Lagos, tel le projet d'école flottante à Makoko, conçu par l'architecte Kunlé Adeyemi³, envisagé comme un prototype d'architecture résiliente répliquable dans d'autres zones en proie aux inondations.

Si ces quelques interventions constituent des avancées précieuses, elles n'ont pas, pour autant, permis de désamorcer la dynamique de bidonvillisation en cours. Les Programmes d'ajustement structurel menés dans les années 1980⁴ ont entraîné un désengagement des autorités étatiques et, par conséquent, une baisse de l'investissement en infrastructures et équipements dans les *slums* de Lagos. La précarité s'en est trouvée renforcée jusqu'au milieu des années 2000. L'État de Lagos souhaite aujourd'hui y remédier.

Amukoko : urbaniser des marécages

Le cas d'Amukoko, avec ses 120 000 habitants concentrés sur un territoire de 100 hectares, est en ce sens emblématique. Localisée à quelques kilomètres de la Lagos Island, Amukoko est la communauté la plus peuplée du LCDA d'Ifelodun⁵ (*cf.* zone entourée en noire sur la figure 1). Située à proximité directe de la nouvelle voie express de Badagry – la section nigérienne de l'autoroute trans-ouest africaine, dont la construction a débuté en 2010 –, le quartier pourrait bénéficier des retombées positives induites par ces flux nouveaux. Dans une ville où il est fréquent de passer plus de trois heures dans les transports pour parcourir 10 kilomètres, la question de la connectivité est cruciale.

Or l'urbanisation progressive de ce qui était autrefois une forêt dense s'est faite entièrement sur un territoire marécageux, fortement exposé aux inondations et non propice à la construction de routes, d'infrastructures et même d'habitat. La qualité médiocre du sol et son instabilité rendent l'urbanisation coûteuse et précaire, et la construction galopante et non encadrée a rendu l'évacuation des eaux presque impossible : seuls 38 % des habitants⁶ disent pouvoir accéder à leur habitation en voiture pendant la saison des pluies. Dans les points bas du quartier, une partie des rues a été remblayée avec des déchets pour permettre la circulation à pied, tout en bloquant définitivement l'évacuation des eaux dans le réseau de drainage. Dans cette partie du quartier, de nombreuses maisons, surnommées les « *sinking houses* », s'enfoncent au fil des mois.

³ Pour plus d'informations sur le projet, voir : www.nleworks.com/case/makoko-floating-school.

⁴ Les Programmes d'ajustement structurel menés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) au début des années 1980 utilisaient le levier de la dette pour restructurer les économies en difficulté dans les pays en développement, et prônaient un désengagement de l'État de certains secteurs au profit du secteur privé.

⁵ Le LCDA (*local council development area*) d'Ifelodun est une sous-division du LGA (*local government area*) d'Ajeromi-Ifelodun. L'État de Lagos compte 20 LGA (municipalités) et 56 LCDA (autorités locales).

⁶ Des enquêtes socio-économiques ont été menées à Amukoko en mai 2014 par une équipe dirigée par un professeur sociologue de l'université de Lagos, dans le cadre du projet de restructuration de quartiers précaires EKO-UP financé par l'Agence française de développement : 100 habitants de la communauté ont été interrogés au moyen d'un questionnaire de 123 questions, 10 personnes ciblées de la communauté – chefs communautaires, chefs religieux et dirigeants d'associations locales – ont été interrogées au moyen d'un questionnaire de 59 questions, et quatre *focus groups* ont été organisés pour recueillir des témoignages de jeunes et de femmes en particulier.

Figure 4. Une *sinking house* – « maison qui coule » – dans Amukoko



Source : Groupe Huit, 2014.

Toute la chaîne d'évacuation des eaux est en fait bloquée. Les différents canaux de drainage permettant d'évacuer les eaux d'Amukoko, *via* le plus gros canal de drainage de Lagos (le System 5), servent en effet, de décharge sauvage. Pour que la voie express ne fasse pas d'effet « barrière » mais permette, au contraire, de mieux connecter Amukoko au reste de la métropole et capte ainsi une partie de ces flux, le quartier doit devenir plus attractif, ce qui passera nécessairement par une meilleure desserte en infrastructures et équipements.

Figure 5. L'absence d'un système de drainage efficace à Amukoko



Source : Groupe Huit, 2014.

Table rase ou restructuration *in situ* ? Une stratégie officielle qui divise encore

À Amukoko comme ailleurs, les initiatives de restructuration des quartiers précaires font l'objet d'une très forte demande de la part de la population et des autorités locales officiant sous l'égide des maires (appelés *chairmen*).

Au sein du gouvernement de l'État de Lagos, la Lagos State Urban Renewal Authority (LASURA), en charge de la restructuration des quartiers précaires, favorise une approche *in situ* de la restructuration des quartiers précaires, minimisant autant que possible les déplacements de population. Si cette approche constitue la doctrine officielle de l'État de Lagos en matière d'intervention sur les quartiers précaires, pour laquelle il n'a pour l'heure pas de document stratégique officiel et global, elle ne fait pas l'unanimité et n'est pas toujours appliquée. Certains décideurs font encore la promotion de solutions radicales pour faire face à ce problème d'envergure : faire table rase, revaloriser le foncier et déplacer les populations. Mais où et comment déplacer 12 millions de personnes, dans une ville tentaculaire que l'on met déjà plusieurs heures à traverser ? Compte tenu de la très forte densité de population dans l'ensemble des quartiers précaires de Lagos, il serait impossible de reloger tous les habitants des *slums* dans un périmètre proche de leur quartier d'origine. De telles opérations conduiraient à reloger les habitants à des dizaines de kilomètres.

Une rénovation urbaine *in situ*, intervenant sur la réalisation d'infrastructures, d'équipements et d'espaces publics et minimisant les relocalisations de population, apparaît aux yeux de l'État de Lagos comme la solution la plus adaptée, et rejoint en cela celle prônée par la plupart des bailleurs (Chaboche *et al.* 2014 ; Deboulet 2007). L'objectif serait alors de transformer, de façon progressive et durable, ces zones urbanisées en quartiers intégrés au tissu urbain environnant.

Le portage politique et institutionnel, le véritable enjeu

Si une approche *in situ* semble être la seule option réaliste, est-elle pour autant réalisable ? L'étendue des *slums* est gigantesque, la cadence de l'étalement urbain rapide et le prix du foncier très élevé.

Le problème n'est pourtant pas technique, le Nigeria comptant une main d'œuvre qualifiée importante et de plus en plus nombreuse. Il n'est pas tant financier non plus. Lagos fait l'objet d'investissements colossaux en termes d'infrastructures, en témoigne la réalisation actuelle de la Badagry Expressway⁷ et du métro aérien. Le projet Eko Atlantic (Arsenault 2013), nouveau quartier futuriste construit directement sur la lagune et destiné à devenir le nouveau centre financier du Nigeria, financé par le secteur privé pour un montant de plusieurs milliards de dollars, est situé à moins de sept kilomètres d'Amukoko.

L'enjeu est éminemment politique et institutionnel. La restructuration des quartiers précaires ne pourra se faire sans une implication et un portage fort – politique et financier – de la part des autorités étatiques. Malgré leur dynamisme, les communautés et élus locaux ne parviennent pas à coordonner et financer seuls des initiatives de développement urbain d'une telle ampleur. Les quelques projets urbains d'envergure portés par le secteur public dans les *slums* à Lagos se sont heurtés jusqu'ici à des difficultés institutionnelles, telles que la lenteur des marchés publics, le fonctionnement « en silo » des agences sectorielles, qui ne tiennent pas compte des interventions des autres, et plus globalement la dispersion et le chevauchement des responsabilités. Le bilan de leur mise en œuvre est mitigé alors que les évaluations soulignent la qualité des expertises mobilisées et des solutions techniques proposées. Le défi aujourd'hui pour l'État fédéral et les différents ministères et agences de l'État de Lagos est non seulement de porter un discours commun

⁷ La Badagry Expressway constitue la section nigérienne du projet d'autoroute côtière trans-ouest-africaine, qui relie 12 pays côtiers d'Afrique de l'Ouest, de Lagos à Nouakchott. La construction de la Badagry Expressway à Lagos a débuté en 2010.

sur la restructuration des quartiers précaires, mais aussi de parvenir à des accords, de réorganiser, renforcer et mettre en œuvre les moyens humains requis au sein de leurs institutions pour s’y attaquer.

En somme, les quartiers précaires semblent être le seul élément permanent de ces paysages urbains en pleine mutation. Le défi est immense, à Lagos comme ailleurs. Il semble pourtant en passe d’être relevé dans certaines villes. On pense à Medellín en Colombie, par exemple, dont le programme de rénovation urbaine des quartiers les plus pauvres est souvent présenté comme un succès relatif. Il repose sur un engagement politique et financier fort de la part du secteur public.

Bibliographie

- Arsenault, C. 2013. « Eko Atlantic, le Nigeria s’offre un bijou dans la lagune de Lagos », *RFI Afrique*, 23 février. Disponible en ligne à l’URL suivant : www.rfi.fr/afrique/20130222-eko-atlantic-nigeria-lagos-lagune-lagos-ocean-atlantique-bill-clinton.
- Bouillon, S. 2014. « Lagos la mégalo », *Libération*, 30 juin. Disponible en ligne à l’URL suivant : www.liberation.fr/planete/2014/06/30/lagos-la-megalo_1054127.
- Chaboche, M., Preuvot, N. et Dukhan, A. 2014. *L’AFD et l’intervention en quartiers précaires : retours d’expérience et recommandations stratégiques*, rapport pour l’Agence française de développement, avril.
- Deboulet, A. 2007. « Restructurer l’habitat précaire. Récits de “meilleures pratiques” », *Espaces et Sociétés*, n° 131, p. 67-83.
- Federal Government of Nigeria. 2006. *Report of the Presidential Committee on Redevelopment of Lagos Mega-City Region*, Lagos : Federal Government of Nigeria.
- Fouchard, L. 2011. « Lagos, Koolhaas and partisan politics in Nigeria », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n° 3, p. 40-56.
- World Bank. 2006. *Lagos Metropolitan Development and Governance Project: Project Appraisal Document*, Washington, DC : The World Bank Group.

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

Margaux Salmon est consultante au sein du bureau d’études Groupe Huit, spécialisé dans le développement urbain et municipal dans les pays du Sud. Elle y aborde les projets urbains notamment au travers des questions de gouvernance, en lien avec sa double formation en politiques urbaines et urbanisme (Sciences Po Paris et London School of Economics). Elle coordonne l’étude de faisabilité et le lancement d’un projet de restructuration de quartiers précaires à Lagos depuis 2014. Elle est par ailleurs chargée d’enseignement à Sciences Po Paris au sein du master « *Governing the Large Metropolis* ».

Pour citer cet article :

Guillaume Josse et Margaux Salmon, “Quel avenir pour les quartiers précaires de Lagos ?”, *Métropolitiques*, 2 mars 2016. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Quel-avenir-pour-les-quartiers.html>.