LA PRODUCTION SOCIALE DE L'HABITAT

L'habitant acteur de sa ville

Il y a schématiquement trois façons de construire la ville : par les acteurs publics, par les acteurs privés et par les habitants : c'est de cette dernière que traite la production sociale de l'habitat.

On tend parfois à considérer l'habitat comme un produit fini... et les habitants comme des consommateurs passifs de cet objet : la ville! Le produit fini devrait être délivré par le marché ou par l'Etat, selon le climat politique. Cependant, dans un contexte où bientôt 40% de la population mondiale ne disposera pas d'un habitat adéquat, il s'en suit un long débat sur la capacité des acteurs publics ou privés à produire un cadre de vie durable pour ces habitants.

L'objet de cet ouvrage n'est pas d'analyser les conditions de précarité parfois extrêmes des habitants tant dans les villes du Nord que du Sud. Cet ouvrage vise plutôt à montrer comment les habitants peuvent être acteurs de leur ville, et producteurs de leur lieu de vie. En rendant visibles les projets de la société civile, il vise à montrer comment l'habitat peut être un processus et non un produit, comment l'habitat peut être l'expression, non seulement d'un droit mais aussi d'une liberté fondamentale : celle d'aménager son lieu de vie.

La ville en tant que commun

Comment produire la ville en tant qu'habitant? C'est l'une des questions qui motive cet ouvrage et la réponse la plus courte serait : 'en commun'. Il est en effet nécessaire de 'mettre en commun la demande' pour construire une maîtrise du processus de production de la ville car la capacité d'action des habitants est généralement trop faible, à l'échelle du ménage, pour influencer l'offre. Ceci est d'autant plus vrai que les ressources des habitants concernés sont restreintes. Individuellement, l'habitant est réduit au rôle de client d'une production urbaine maîtrisée par des entreprises privées (du secteur formel comme du secteur informel) ou par des acteurs publics. Et pour une grande partie de la population, l'inadéquation économique, sociale et environnementale de la ville découle précisément du fait que cette production n'est pas redevable à la 'demande' des habitants.

L'idée est assez simple et pratiquée depuis toujours : les habitants, même s'ils ne disposent que de ressources restreintes, sont nombreux. Ils peuvent donc mobiliser des moyens conséquents en mettant en commun leurs ressources économiques, leurs savoir faire, etc. Tous les projets analysés dans cet ouvrage impliquent une forme d'organisation locale entre les habitants qui forment une 'communauté', au sens où l'analyse E.Ostrom (1996) dans la gestion des communs.

La production sociale de l'habitat postule donc la capacité des communautés locales à produire et gérer le territoire comme une ressource partagée dont la gouvernance est construite du bas vers le haut : du bâtiment 'coopératif' en passant par l'échelle du quartier – avec ses espaces communs et infrastructures de proximité – jusqu'à l'échelle de la ville.

Une ville durable

On pourrait affirmer que les bidonvilles, habités aujourd'hui par un milliard de personnes, sont effectivement construits 'par les habitants'; l'objet est-il donc de construire la ville de demain comme un bidonville?

Oui, dans la mesure où il s'agit d'une urbanisation maîtrisée par les habitants, extrêmement économe en ressources, évolutive dans le temps en fonction des besoins, présentant une très grande mixité fonctionnelle, une vitalité économique, des réseaux de proximité et une forte cohésion sociale.

Non, dans les cas d'une urbanisation non planifiée dont la production est réalisée par des propriétaires informels exploitant des habitants plus pauvres qu'eux. Non, dans les cas où cette urbanisation détruit les ressources dont elle dépend et présente une forte vulnérabilité aux risques environnementaux. Non, dans les cas où l'absence de dialogue entre les acteurs publics et les habitants résulte en une absence totale d'équipements de base et une dramatique insécurité foncière.

La production sociale de l'habitat traite de la capacité des habitants à produire une ville durable. Cette ville durable suppose une capacité de la communauté à négocier avec les acteurs publics et privés, elle suppose l'existence de politiques et d'acteurs de support ainsi qu'une capacité à planifier, à anticiper l'évolution de la ville à terme.

Vers un 'partenariat public-habitants'

La production sociale de l'habitat navigue entre deux extrêmes : d'un côté l'absence totale de support des acteurs publics dans le cas d'un bidonville, et de l'autre, des acteurs publics – tellement investis par leur mission – qu'ils en ôtent la liberté d'aménager aux habitants en développant une urbanisation de masse produite en partenariat avec des entreprises privées. Il y a ici un enjeu dans la définition du concept de 'politique de support', sur laquelle nous reviendrons.

Une lecture erronée du propos consisterait à affirmer que si les habitants produisent la ville de manière autonome, l'Etat peut alors se désengager de sa responsabilité fondamentale d'assurer un habitat adéquat pour tous et un accès aux services de base. La production sociale de l'habitat repose sur le développement de partenariats entre les acteurs publics et la société civile. Elle requiert des conditions-cadre, en particulier sur les phases négocier la terre, planifier et financer, sans lesquelles l'émergence de projets durables est un réel défi. Dans cette approche, les habitants organisés sont partenaires des autorités de l'aménagement.

Le rôle d'une politique publique de 'support' n'est pas de produire des logements et des infrastructures, mais plutôt de soutenir et de réguler un aménagement porté par les communautés locales. Dans cette approche, les acteurs publics accompagnent les habitants dans leurs projets par des politiques foncières proactives, par des mécanismes de financement en adéquation avec le contexte socio-économique, par des outils de planification au service de la communauté. Ils régulent l'aménagement du territoire en prenant en compte le rôle de la société civile.

La construction de partenariats public-habitants est un processus lent qui doit être constamment requestionné au gré des fluctuations politiques. Les projets analysés ici démontrent cependant une remarquable résilience des communautés aux changements politiques : climat de dialogue ou politique de répression, dictature ou démocratie... les projets des communautés locales

émergent et perdurent. De plus, si les habitants les plus modestes peinent parfois à développer une représentativité politique adéquate, ils peuvent néanmoins s'appuyer sur leur organisation collective et leur nombre pour négocier. Dans ce contexte, les principes internationaux du 'droit à la ville' et leur traduction dans les législations nationales peuvent être utilisés comme leviers. Cependant, c'est dans la réalité des projets et du bas vers le haut que les communautés négocient effectivement la liberté des habitants à produire la ville en tant que commun.

Des acteurs de support

Il serait erroné de comprendre qu'étant donné que les communautés 'produisent leur habitat', elles doivent le construire et le planifier sans collaborer avec les professionnels de l'aménagement et de la construction. Ces collaborations sont, dans bien des cas, une des conditions de la durabilité des projets réalisés.

Les projets de production sociale de l'habitat ont un impact important sur le développement de l'économie locale ; la plupart contribuent au développement d'entreprises de construction locales tout en impliquant fréquemment la main d'œuvre des habitants. De plus, par la nature spécifique de la demande et les défis que représente leur mise en œuvre, ces projets participent à l'évolution des pratiques constructives. Ils sont porteurs d'innovations dans la mise en œuvre, les matériaux utilisés et l'approche de planification.

Cependant, le type de 'relation client' et les objectifs changent fondamentalement entre un projet réalisé pour un groupe d'habitants et un projet réalisé pour un maître d'ouvrage public ou privé. En effet, la maîtrise du projet par la communauté implique une évolution dans la relation de travail des professionnels. J.Turner (1972) n'hésitait pas à parler d'une 'rééducation du professionnel' nécessaire afin de positionner le technicien dans un rôle de soutien et de conseil à la communauté qui garde la maîtrise du processus de production urbaine. Le positionnement du professionnel en

tant que 'traducteur technique' du projet des habitants est certainement une posture plus modeste que celle de l'architecte visionnaire'. En effet, si les modernistes visaient, en concevant une 'ville nouvelle', à permettre l'émergence d'une 'société nouvelle', l'objectif des projets de production sociale de l'habitat est différent : c'est ici l'innovation sociale qui est traduite en innovation architecturale... c'est la structure sociale qui devient structure bâtie et non l'inverse.

Une ville projetée de l'intérieur

Dans cet ouvrage, nous utilisons le terme 'habitat' au sens large d'établissement humain. Ceci inclut le logement mais également les infrastructures de proximité et les espaces communs. Certains projets analysés se développent à l'échelle du bâtiment, d'autres à l'échelle du quartier en planifiant les espaces communs, réseaux et infrastructures de proximité. Mais le défi de la production sociale de l'habitat est bien de penser la ville.

Cette échelle est trop souvent abordée dans la perspective d'un plan à diviser : en quartiers, en parcelles, puis en pièces. Ce système spatial 'divisif' est ainsi l'expression d'un système de pouvoir qui aménage 'd'en haut'. Il est cependant possible de projeter la ville de l'intérieur, à partir des communautés locales, dans une approche où chaque pièce urbaine est aménagée par les acteurs qui vont l'habiter. La structure urbaine de cet ensemble s'appuierait sur les infrastructures primaires réalisées par les acteurs publics et serait le reflet d'une gouvernance construite 'par la base'.

Les quartiers produits ainsi véhiculent un autre type d'urbanité, d'autres interactions, une autre relation aux espaces communs. Cette spatialité différente se retrouve peut-être dans certains centres historiques qui ont la qualité d'être 'habités'. Ces lieux parfois considérés insalubres au siècle précédent et menacés par les projets de renouvellement urbains hygiénistes sont une mémoire visible de cette ville construite graduellement 'de l'intérieur', et dont on reconnaît aujourd'hui la qualité.

Vers un partenariat élargi entre communautés

Cet ouvrage a été développé en partenariat avec cinq des plus importants réseaux d'habitants qui, dans chaque région du monde, disséminent des modèles d'organisation collective à même d'opérer des projets urbains :

- 'Habitat International Coalition' (HIC) est l'un des plus anciens réseaux de mouvements d'habitants et d'ONGs avec notamment une forte présence en Amérique Latine.
- 'Cooperative Housing International' (COOP) réunit l'ensemble des Coopératives d'Habitation au Nord comme au Sud avec notamment une forte représentation des coopératives européennes.
- 'Slum Dwellers International' (SDI) regroupe des fédérations nationales de communautés d'habitants précaires dans 35 pays avec une forte présence en Afrique et en Inde.
- 'Asian Coalition for Housing Rights' (ACHR) regroupe des communautés d'habitants de quartiers précaires dans plus de 160 villes d'Asie.
- 'Community Land Trust Network' (CLT) facilite la dissémination de ce modèle notamment aux Etats-Unis, en Angleterre et au Canada.

Nous faisons l'hypothèse que, dans chaque région du monde, des groupes d'habitants produisent la ville en commun. Si ces communautés locales agissent dans des contextes parfois radicalement différents, elles développent néanmoins des processus analogues et rencontrent des défis similaires. Dans une première partie, nous analyserons l'expérience des communautés porteuses de projets. Dans une deuxième partie, nous chercherons à construire des liens thématiques entre les initiatives.

Cette publication est la première étape d'un projet plus large qui repose sur la vision d'un partenariat et d'une solidarité inter-régionale entre communautés. Si les mécanismes de solidarité ont largement démontré leur validité à l'échelle locale (les groupes d'habitants échangent sur leurs pratiques, développent des outils communs pour leur organisation et leur financement, négocient ensemble des politiques de support), nous postulons qu'il est aujourd'hui possible d'étendre cette solidarité en construisant des liens inter-régionaux durables dans une approche dépolarisée : c'est l'objectif de la Plateforme Globale pour la Production Sociale de l'Habitat.

* * *

Cyril Royez, urbaMonde

Pour aller plus loin:

- TURNER John (1972), 'Freedom to Build', Macmillian.
- TURNER Bertha (1998), 'Building Community, A Third World Case Book', HIC.
- ORTIZ Enrique & ZARATE Lorena (2005),
 De la marginación a la ciudadania, 38 casos de producción y gestión social de hábitat', HIC.
- Centro Cooperativo Sueco (2012), 'El camino possible, producción social del hábitat en América Latina', Trilce.