**Villes et pauvretés**

***Cities and poverties***

Julien Damon

Julien Damon est Professeur associé à Sciences Po (Master Urbanisme). Il a, notamment, été directeur des études à la Caisse nationale des Allocations familiales et chef du service Questions sociales au Centre d’analyse stratégique. Dernier ouvrage paru : *Les classes moyennes* (PUF, 2013), *Petit précis de culture économique* (PUF, 2013). Site : [www.eclairs.fr](http://www.eclairs.fr). Mail : julien.damon@sciences-po.fr

**Résumé**

À mesure du processus d’urbanisation, la pauvreté est toujours davantage visible et concentrée dans les villes. Qu’il s’agisse des villes opulentes des pays riches, ou des bidonvilles des pays en développement. Cet article vise à fournir un panorama de la situation et des définitions, en partant de la France pour s’ouvrir à l’Union européenne et au monde. L’idée soutenue tient d’un constat simple : plus les pays sont urbanisés, plus la pauvreté spécifiquement urbaine y est élevée. Comment expliquer un tel phénomène ? Une ville efficace est une ville séduisante, pour les pauvres également.

Mots-Clés : Pauvreté – Ville – Bidonvilles – Urbanisation - Attractivité

**Summary**

The more urbanized the world goes, the more visible and concentrated in cities poverty goes. Whether in rich cities in rich countries or in slums in developing countries. This article provides an overview of the situation and definitions, in France, in the European Union and in the world. A simple fact is at the core of the paper: the more urbanized countries are, the highest urban poverty is. How to explain such a phenomenon? An effective city is an attractive city, also for the poor.

Key words: Poverty – City – Slum – Urbanization – Attractiveness

Les liens entre ville et pauvreté peuvent être étudiés et disséqués sur de multiples registres. On s’intéressera, ici, à la manière dont la pauvreté est définie et mesurée, afin d’en distinguer les proportions spécifiquement urbaines. On partira, d’abord, d’une présentation des différentes approches de la pauvreté, pour souligner, ensuite, l’urbanisation et la concentration de la pauvreté en France. Un passage par l’Union européenne permettra de souligner que la pauvreté urbaine est plus élevée, relativement, dans les pays les plus riches et les plus urbanisés. Une ouverture géographique plus large portera sur les bidonvilles des pays en développement, ceci afin de faire un bilan des définitions et situations, mais aussi pour nourrir, finalement, une réflexion sur les raisons qui conduisent les pauvres à venir et/ou à rester en ville.

**Pauvreté : mais de quoi parle-t-on ?**

Qui et combien sont les pauvres ? Tout dépend des définitions. Sous un déluge de données et d’approches toujours plus sophistiquées, il est difficile de se faire, aisément, une idée. La France compte-t-elle plus de 8 millions, voire plus de 11 millions de pauvres ? Ce sont des chiffres de la statistique publique nationale et européenne. N’en compte-t-elle aucun ? C’est ce que retiennent les rapports des institutions internationales (Banque mondiale et FMI), il est vrai à partir d’une définition très restrictive, pour les pays riches, de la grande pauvreté. À l’échelle européenne, doit-on compter près du quart des Européens comme des exclus ou pauvres ? Ou 1 %, seulement, d’entre eux ? Les deux thèses peuvent être valablement soutenues, à partir de la même source d’information. Un peu de pédagogie s’impose pour tenter d’y voir clair[[1]](#footnote-1).

Soulignons d’entrée, à ce sujet de la pauvreté qui a fait et qui continuera à faire couler beaucoup d’encre, qu’aucune définition ne s’impose, ni en France par éventuel consensus des experts, ni dans le débat européen, ni dans les discussions internationales sur les vertus comparées des différentes méthodes. On peut tenter de résumer le fond du débat par une formule. La pauvreté a des dimensions relativement absolues (le dénuement total dans les pays pauvres, comme dans les pays riches). Elle est, dans une large mesure, absolument relative car elle dépend des gens, du moment et de l’environnement.

La pauvreté relève, au moins, de trois possibles dimensions : dans les esprits (des représentations), dans les textes (des normes), dans les poches (des budgets).

* Des individus s’estiment pauvres ou sont estimés comme étant en situation de pauvreté.
* Des textes, du doit social et du doit fiscal, délimitent des populations qui peuvent être dites pauvres ou défavorisées.
* Les ressources des ménages, selon certains seuils établis par les experts, placent les membres d’un ménage en situation de pauvreté.

Une autre tripartition, plus technique, spécifie trois approches : « absolues », « relatives », « administratives ». Par symétrie de conventions, on peut également approcher la richesse selon ces trois approches. Le tableau 1. contient une synthèse de ces trois approches.

**Tableau 1.** Richesse et pauvreté en un tableau

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Approche « absolue »** | **Approches « relatives »** | **Approche « administrative »** |
| ***Fraction*** | ***Seuils monétaires*** | ***Conditions de vie*** |
| Pauvres | Pouvoir se nourrir, se vêtir, habiter | Les x % les plus pauvres | 60 % revenu médian | Privations de certains biens et services | RSA, etc. |
| Riches | Vivre des intérêts sur les intérêts de son capital | Les x % les plus riches | 200 % du revenu médian  | Abondance de tous ces mêmes biens et services  | ISF, etc. |

Une première approche délimite une pauvreté « absolue » : un seuil de ressources, qui ne varie pas en fonction des évolutions de la richesse, en dessous duquel on est compté comme pauvre. C’est l’option suivie aux Etats-Unis depuis la fin des années 1950. L’idée sous-jacente est de convertir en montant monétaire ce qui est nécessaire pour pouvoir, a minima, se nourrir, se vêtir, habiter. Cette option, absolue, a également été retenue pour le calcul, par les institutions internationales, du nombre de personnes en situation d’extrême pauvreté (disposant quotidiennement de moins de 1,25 dollar de pouvoir d’achat). Symétriquement, une approche absolue de la richesse ne doit pas faire référence à la distribution des revenus et des positions sociales. Une définition, semble-t-il proposée par un membre fondateur de la dynastie Rothschild, pourrait être de vivre des intérêts sur les intérêts de son capital. Mais une approche plus large, par exemple de vivre des seuls intérêts sur son capital, est certainement recevable. L’approche est, toujours, conventionnelle.

Un deuxième genre porte sur la pauvreté « administrative ». Sont pauvres, en France, les personnes qui bénéficient des prestations visant à atténuer la pauvreté (principalement les minima sociaux de type RSA, minimum vieillesse, etc. mais aussi la Couverture Maladie Universelle - CMU). Symétriquement, sont riches les personnes délimitées administrativement comme riches, par exemple lorsqu’elles vivent dans des ménages assujettis à l’Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF). Le nombre de riches et de pauvres dépend alors, au premier chef, du barème des prestations sociales et de l’ISF. Encore une fois, il y a là une convention dont on peut discuter les fondements et les montants.

Une troisième famille méthodologique s’intéresse à la pauvreté « relative ». Les pauvres vivent avec des revenus et/ou dans des conditions de vie sous un certain seuil défini en fonction de la distribution des revenus et/ou des conditions sociales. Cette famille est la plus nombreuse dans la mesure où l’on peut distinguer trois sous-familles.

* Dans un premier cas, totalement relatif, on estime que les pauvres sont les 20 % (ou les 10 % les moins riches). Cette définition a les vertus de la simplicité. Elle ne permet cependant pas de mesurer des progrès en matière de diminution du taux de pauvreté puisque, par construction, il est fixe. Symétriquement, pour la richesse, ce sont les 20 % (ou les 10 % les plus aisés).
* Une deuxième sous-famille, la plus classique maintenant en France et dans l’Union européenne, approche la pauvreté à partir d’un seuil monétaire. Le seuil le plus souvent utilisé est à 60 % de la médiane des niveaux de vie (c’est-à-dire des ressources des ménages provenant de toutes les sources – salaires, prestations, revenus du capital, etc. – dont sont soustraits les impôts). Relevons que ce seuil atteint un niveau élevé : en 2010, plus de 960 euros mensuels pour une personne seule - une somme proche du Smic -, plus de 2 000 euros pour un couple avec deux enfants. Ce seuil de 60 % du revenu médian est discuté, et des experts lui préfèrent des seuils à 50 % ou à 40 % du revenu médian, ceci permettant d’approcher une pauvreté plus réduite mais plus intense[[2]](#footnote-2). De l’autre côté, ce montant d’environ 1 000 euros comme seuil de pauvreté correspond à ce que les Français, dans certaines enquêtes d’opinion, estiment, en moyenne, comme revenu net an dessous duquel un individu peut être considéré comme pauvre[[3]](#footnote-3). Il est, en tout cas, important d’avoir à l’esprit que la mesure de la pauvreté monétaire relative est extrêmement sensible au seuil choisi. Avec un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie, on compte 2 millions d’enfants pauvres (i.e de mineurs vivant dans des ménages sous le seuil de pauvreté. Avec un seuil à 50 % on ne compte que 1 million d’enfants pauvres. Symétriquement, pour saisir la richesse, on pourrait en fixer le seuil à 200 % du niveau de vie médian (soit 3 000 euros par mois pour une personne seule, 6 600 euros pour un couple avec deux enfants). Mais là aussi, tout se discute.
* Une troisième sous-famille « relative » a trait aux conditions de vie. Une liste de biens et services (nombre de repas avec de la viande, accès à un téléviseur, vacances, sanitaires dans l’habitation, etc.) que l’on estime nécessaire est établie. On mesure la proportion des ménages qui ne disposent pas d’un certain nombre de ces éléments (trois ou quatre parmi neuf). Les personnes composant ces ménages sont dites pauvres en conditions de vie, ou bien en situation de privation matérielle. Bien entendu, rappelons-le encore et encore, tout ceci est conventionnel donc infiniment discutable[[4]](#footnote-4).

Insistant sur les multiples dimensions du phénomène, les innombrables rapports ont abouti à des dizaines d’indicateurs. Le plus commun est celui de la pauvreté monétaire relative. En l’employant, on peut avoir des mesures de l’évolution de la pauvreté en France, singulièrement sur le volet de son urbanisation.

**Évolution française : urbanisation et concentration de la pauvreté**

La pauvreté augmente-t-elle ? Tout dépend de la période de référence. Par rapport au Moyen Age, la pauvreté a été éliminée. Si on se réfère aux années 1980, avant l’introduction du RMI, la situation des plus pauvres n’a plus grand-chose à voir. Si on s’intéresse aux années 2000, alors on compte – avec le seuil habituel de pauvreté monétaire relative - 13,6 % de pauvres en 2000, 13,5 % en 2009. Tout dépend des points d’observation. En 2008, on recensait 13 % de pauvres contre 13,4 % en 2007. Sur une décennie, les choses ne semblent donc pas beaucoup bouger, même si les conséquences de la crise commencent vraiment à se faire sentir en 2010. En effet, le taux de pauvreté a alors augmenté jusqu’à 14,1 % de la population.

Les proportions masquent toutefois les volumes. En 2000, l’INSEE recensait 7,8 millions de pauvres. Ils sont 8,2 millions en 2009, 8,6 millions en 2010. Cette poussée de la pauvreté est à mettre en perspective. De fait, les mouvements récents, sous forme de yo-yo, du taux de pauvreté étaient de petite amplitude. Avec, tout de même, une réelle déflagration en fin de série, liée aux conséquences de la crise. Il n’en va pas de même en volume. L’augmentation du nombre de pauvres (et non du taux de pauvreté) est bien plus significative depuis le milieu de la décennie 2000. En 2010, avec plus de 8,6 millions de personnes concernées, on se retrouve à un niveau qui n’avait jamais été atteint depuis le début des années 1970.

**Graphique 1.** Évolutions de la pauvreté en France

|  |  |
| --- | --- |
| Évolution du taux de pauvreté(en %, seuil à 60 % de la médiane) | Évolution du nombre de pauvres(en milliers, seuil à 60 % de la médiane) |
|  |  |

Source : INSEE

La tendance depuis les années 1970 était – jusqu’aux secousses récentes attachées à la crise - à une forte baisse puis à une stabilisation du taux de pauvreté. Cette diminution puis cette stabilisation de la pauvreté, mesurée sous sa forme monétaire relative, masquent de profondes transformations. Tout d’abord, la pauvreté a rajeuni : en quarante ans, le taux de pauvreté des moins de 25 ans a été multiplié par deux, alors que celui des plus de 65 ans était divisé de moitié. Elle s’est aussi déplacée des familles nombreuses vers les familles monoparentales. Elle touche désormais des actifs qui travaillent, en raison des doubles mutations du monde du travail et de la famille. Elle est mieux, quoiqu’imparfaitement, prise en charge par un Etat providence qui n’a jamais cessé de se développer, en particulier en matière d’aide sociale.

Surtout, pour notre sujet, la pauvreté s’est urbanisée, baissant environ de 4 points entre 1996 et 2010 dans les communes rurales et augmentant de 5 points dans l’agglomération parisienne. Tandis que la pauvreté se stabilisait, en moyenne nationale, elle était clairement en augmentation dans l’agglomération parisienne et dans les autres unités urbaines de plus de 200 000 habitants. Avec la reprise à la hausse de la pauvreté, elle ne diminue plus dans les communes rurales et poursuit significativement sa progression, toujours dans l’agglomération parisienne, mais aussi dans les unités urbaines de 20 à 200 000 habitants.

**Graphique 2.** Taux de pauvreté des individus au seuil de 60% du niveau de vie médian selon la tranche d'unité urbaine

Source : INSEE

En 2009, le taux de pauvreté est, en moyenne, de 11,6 % dans les communes rurales (il passe à 12,5 % en 2010). Il est de 14,1 % pour les communes urbaines. Dans six régions seulement, le rural est plus pauvre que l'urbain. Et il s'agit des régions les plus rurales, ou en tout cas les moins denses (comme la Corse, l'Auvergne ou le Limousin). En Ile-de-France, la différence de taux de pauvreté entre l’urbain et le rural est de 8 points. C’est donc très majoritairement dans les communes urbaines que l’on trouve les taux les plus élevés de pauvreté.

**Graphique 3.** Taux de pauvreté par région selon le type de commune en 2009 (en %)

Source : INSEE

En termes d’aire urbaine, la pauvreté est surtout élevée dans les grands pôles urbains et dans les moyennes et petites aires urbaines (15 % dans les deux cas). Elle est la plus faible dans le périurbain (10 %). Contrairement à un discours aujourd’hui répandu, les villes de plus petite taille, l’espace périurbain ou rural n’est pas celui où l’on trouve le plus de ménages pauvres.

À un niveau de granulométrie plus fin, il est faux d’en rester à une vision binaire qui opposerait des territoires centraux riches et des territoires périphériques pauvres. En France, la pauvreté est plutôt concentrée, en réalité, dans les centres urbains[[5]](#footnote-5). Avec un indice synthétique d’exclusion (ISE), agrégeant des indicateurs issus de différentes sources (INSEE, CAF, Direction générale des impôts, Banque de France), on peut mesurer l’exclusion dans les grandes métropoles françaises. Ambitieux dans le spectre de la recherche, une étude s’est penchée dans le détail sur les unités urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon, Nice, Marseille et Toulouse[[6]](#footnote-6).

Alors que la vision habituelle de la géographie de la pauvreté est celle d’un modèle européen (un centre-ville relativement aisé entouré de banlieues défavorisées), les villes françaises semblent plutôt fonctionner sur un modèle américain (un centre-ville dégradé avec une périphérie mieux lotie). Les données et les cartes sont parlantes. Dans les aires urbaines de Nice et Toulouse, les villes centres présentent l’indice d’exclusion le plus élevé. À Lille et Marseille il en va quasiment de même. Pour Bordeaux et, surtout, Lyon le phénomène est atténué, mais il reste vrai. Au-delà des chiffres et des analyses critiques, les formules issues de cette étude font mouche. À Bordeaux, « le chômage frappe au cœur ». À Lille, les indicateurs fiscaux (revenu fiscal médian, part de ménages non imposés, limite du premier décile du revenu fiscal des ménages) dénotent une « hyperconcentration centrale ». La géographie de « l’envers de la bourgeoise lyonnaise » est davantage dispersée, mais on y relève, par exemple, une très forte concentration des emplois aidés. À Marseille, la commune centre, se caractérise par une « concentration exclusive » des 10 % les plus pauvres (fiscalement s’entend). Pour Nice, la commune centre se distingue par une « hyperconcentration du RMI ». À Toulouse, « la géographie du gris dans la ville rose » montre un surendettement plutôt périphérique, mais une hyperconcentration du RMI et des moins favorisés.

Conclusion : ce qui est peut-être vrai d’un modèle parisien de concentration des exclus à la périphérie (modèle d’ailleurs en partie contestable), est faux dans six autres grandes agglomérations françaises où la statistique ne débusque pas d’embourgeoisement des centres, au contraire. Il faut donc veiller à ne pas se laisser influencer par le thème si prisé de la gentrification, qui n’est certes pas totalement à écarter, mais qui ne doit pas faire oublier l’importance de la pauvreté au centre des grandes unités urbaines.

En un mot, c’est donc bien une dynamique d’urbanisation de la pauvreté et un portrait, surtout, de pauvreté urbaine qui caractérisent, en France, la distribution spatiale de la pauvreté.

Cette urbanisation de la pauvreté est aussi concentration de la pauvreté. Les 100 plus grandes villes rassemblent, en 2009, 20 % de la population vivant en France, mais 33 % des pauvres[[7]](#footnote-7). La concentration est plus poussée encore si l’on s’intéresse aux zones urbaines sensibles (ZUS). Ces territoires sont les cibles prioritaires des interventions au titre de la politique dite de la ville[[8]](#footnote-8). Ils rassemblent environ 5 millions d’habitants. Le taux de pauvreté y est 2 fois et demi plus élevé qu’en moyenne nationale. Il en va de même pour le taux de pauvreté des enfants (les moins de dix-huit ans). Il atteint, en l’espèce, 49 % en 2010. Dit d’une autre manière, quand un enfant sur cinq est, en France, compté comme pauvre (au seuil de 60 % de la médiane des niveaux de vie), c’est le cas d’un enfant sur deux dans les ZUS.

**Tableau 2.** La pauvreté dans les zones urbaines sensibles en 2010 (%)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **ZUS** | **France métropolitaine** |
| Taux de pauvreté | 36,1(31 en 2007) | 14,1 |
| Taux de pauvreté pour les moins de 18 ans | 49,0(44 en 2007)  | 19,6 |
| Taux de pauvreté pour les 18-24 ans | 42,5(43,6 en 2007) | 21,9 |
| Taux de pauvreté pour les 65 ans et + | 17,1(13,1 en 2007) | 10,4 |

Source : INSEE, ONZUS

**Situation européenne : diversité des rapports entre densité et pauvreté**

Depuis les années 1970, les institutions européennes se préoccupent toujours davantage de pauvreté et, mais c’est plus limitée, de ville. L’Union européenne a, à partir de 2000, fixé des objectifs quantifiés en matière de lutte contre la pauvreté. Les États membres, en pleine tourmente financière, ont travaillé à la fin de la décennie aux grandes lignes de leurs orientations communes pour 2020. Les ministres européens des Affaires sociales, ont réussi à se mettre d’accord sur un objectif chiffré consistant à sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d’ici à 2020. L’objectif est associé à un panachage relativement compliqué de définitions et d’indicateurs.

Dans le cadre de la nouvelle stratégie dite « Europe 2020 » l’un des principaux objectifs est donc de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. D’où l’importance de bien savoir de quoi on parle[[9]](#footnote-9)… Les progrès réalisés (ou non) seront mesurés en utilisant une combinaison de trois indicateurs :

1. le nombre de personnes dites « à risque de pauvreté » ;
2. le nombre de personnes en situation de « privation matérielle grave » ;
3. le nombre de personnes vivant dans des ménages ayant une « très faible intensité de travail ».

Tout de suite des définitions :

1. les personnes à risque de pauvreté sont celles vivant dans un ménage disposant d'un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60 % du revenu médian national. En Français courant on dit, tout simplement, « pauvres ». Les experts parlent de pauvreté monétaire relative ;
2. les personnes en situation de privation matérielle grave sont confrontées à la privation d'au moins 4 des 9 éléments suivants. Ils ne sont pas en mesure: 1) de payer un loyer ou des factures courantes, 2) de chauffer correctement leur domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours, 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile, 6) de posséder une voiture personnelle, 7) un lave-linge , 8) un téléviseur couleur, ou 9) un téléphone ;
3. les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels en moyenne les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé moins de 20 % de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année passée (c’est-à-dire, en un mot, qu’ils ont été employés moins d’un cinquième de leur temps). Les étudiants sont exclus.

Les deux premiers éléments de définition sont ceux qui nous intéressent. Si l’on distingue les zones densément peuplées (plus de 500 habitants au km2) des zones faiblement peuplées (moins de 100 habitants au km2), on s’aperçoit que la pauvreté, en moyenne européenne, se repère à des niveaux plus élevés dans les espaces à faible densité, et ce selon les deux approches de la pauvreté monétaire relative et des conditions de vie (privation matérielle sévère).

**Graphique 4.** Évolutions de la pauvreté dans l’Union européenne

|  |  |
| --- | --- |
| Évolution du taux de pauvreté monétaire(en %, seuil à 60 % de la médiane) | Évolution du taux de pauvreté (en conditions de vie, en %) |
|  |  |

Source : Eurostat

À la différence donc de la situation française, l’Union se caractérise – en moyenne – par une pauvreté urbaine plus faible que sur le reste du territoire. Ce constat est le produit des écarts de richesse et de niveau d’urbanisation des Etats membres. Les pays aux revenus les plus élevés (dont la France) se distinguent par des niveaux de pauvreté plus élevés dans les zones denses (15,2 % en France) que dans les zones faiblement peuplées (12,9 % en France). À l’inverse, dans les pays à faibles revenus, c’est dans les zones peu denses que l’on recense les taux de pauvreté les plus élevés. Dans les deux pays les plus pauvres de l’Union (la Roumanie et la Bulgarie), il en va d’un rapport de 1 à 6 dans le premier cas et de 1 à 3 dans le second, entre les niveaux de pauvreté en zone dense par rapport aux zones peu denses. Les taux de pauvreté urbaine y sont particulièrement faibles, quand les taux de pauvreté ruraux sont beaucoup plus hauts.

**Tableau 3.** La pauvreté monétaire selon la densité en 2011 (%)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Pays à faibles revenus** |  | **Pays à revenus élevés** |
|  | **Zone densément peuplée**  | **Zone faiblement peuplée**  |  | **Zone densément peuplée**  | **Zone faiblement peuplée**  |
| Bulgarie | 10,1 | 30,1 | Belgique | 17,2 | 12,6 |
| Estonie | 13,1 | 18,5 | Danemark | 15,9 | 12,4 |
| Grèce | 16 | 24,8 | France | 15,2 | 12,9 |
| Hongrie | 4,7 | 17,7 | Pays-Bas | 10,4 | 7,2 |
| Roumanie | 4,7 | 30,9 | Suède | 14,2 | 12,9 |
| Pologne | 11 | 23,5 | Royaume-Uni | 18,5 | 13,5 |

Source : Eurostat

La leçon générale de cette incursion par le cas européen est que la pauvreté urbaine est d’autant plus élevée que le pays est riche et urbanisé. Ce constat, a priori assez contrintuitif, se vérifie aussi à l’échelle du monde, si l’on prend en considération le cas des bidonvilles.

**Le monde et la bidonvillisation**

Une grande part de l’urbanisation mondiale en cours passe par la prolifération et l’extension des bidonvilles Jusqu’à une date récente, les zones rurales se situaient à l’épicentre du dénuement et de la misère humaine. Toutes les mesures de la pauvreté, qu’elles soient fondées sur la consommation, le revenu ou les dépenses, indiquaient que la pauvreté était plus profonde et plus répandue dans les campagnes que dans les villes. A présent, la pauvreté s’étend plus visiblement en milieu urbain[[10]](#footnote-10).

C’est la « Déclaration du Millénaire » qui a attiré l’attention sur la pauvreté urbaine. Le Millénaire des Nations unies pour le développement prescrit un ensemble d’objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et de création d’un monde plus durable. Ils ont été adoptés par les Nations unies lors du sommet du Millénaire en septembre 2000, lançant la dynamique des Objectifs des Millénaires pour le Développement (OMD).

Les OMD tiennent en huit chapitres assortis de cibles chiffrées. Le premier objectif est de « réduire l’extrême pauvreté et la faim », avec une cible pour 2015 qui est de réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, ainsi que celle souffrant de faim. Le septième chapitre est baptisé : « Assurer un environnement durable ». Il fixe l’objectif d’ici à 2015 de réduire de moitié le pourcentage de la population qui n’a pas accès à l’eau potable. Il fixe aussi l’objectif d’ici à 2020 de « parvenir à améliorer sensiblement la vie d’au moins 100 millions d’habitants des taudis ».

Les termes « taudis », « bidonvilles », « établissements informels », « squatters » ou bien foyers à « faibles revenus » sont souvent employés de manière interchangeable dans les documents officiels et les travaux d’experts. L’expression bidonville désigne, sous des appellations localement variées, plusieurs types d’habitations et d’installations. Le mot est employé depuis le début des années 1950 pour désigner, dans le Maghreb, littéralement des « maisons en bidons », c'est-à-dire un ensemble d'habitations construites avec des matériaux de récupération. La terminologie est en fait très riche avec des noms propres à chaque langue, voire à chaque ville. On trouve ainsi les favelas au Brésil, le kijiji au Kenya, le barrio au Venezuela, les campamentos au Chili, les townships d’Afrique du Sud, le precario au Costa Rica, les bastis de Calcutta, les cheries de Madras, les jhuggis-jhompris de Delhi…

La pauvreté urbaine ne se résume pas aux bidonvilles, et ces derniers ne comptent pas uniquement des habitants pauvres (au sens monétaire). Cependant le sujet est une bonne entrée pour s’inquiéter des évolutions de l’urbanisation et de la pauvreté à l’échelle internationale. Tentons, comme d’habitude, une synthèse des définitions.

Le Centre des Nations Unies sur les établissements humains (UN-Habitat) définit, au cours des années 2000, le « ménage habitant un taudis » comme un groupe de personnes vivant dans le même logement urbain dépourvu d’un ou de plusieurs des éléments suivants : habitation en dur, surface habitable suffisante, disponibilité d’eau potable, accès à un système d’assainissement, sécurité d’occupation[[11]](#footnote-11).

Les cinq caractéristiques du bidonville sont donc :

* la fragilité physique de l’habitat (il ne pourrait durer plus d’un an) ;
* le surpeuplement (plus de trois personnes par pièce) ;
* l’absence d’eau potable ;
* l’absence de connexion à un réseau d’assainissement ;
* un statut d’occupation précaire (squat, occupation illégale de terrain).

La définition du bidonville, plus opérationnelle qu’officielle, de l’agence onusienne se concentre sur les caractères physiques (mauvaise qualité des logements, absence d’accès à l’eau et à l’assainissement, manque d’hygiène) et juridiques (illégalité de l’occupation du sol et de la construction, logement informel, insécurité quant à la conservation de la jouissance du domicile). Une telle définition, dans l’hétérogénéité de ses composantes, pourrait, selon certains auteurs, tendre à sous-estimer les phénomènes[[12]](#footnote-12). D’autres auteurs considèrent que la fiabilité de la donnée ne permet pas, en réalité, de dire grand chose.

La précision statistique ne saurait en ces matières être parfaite[[13]](#footnote-13). Les réalités les plus sombres échappent à l’investigation statistique, qu’il s’agisse dans les pays riches du dénombrement des sans-abri et dans les pays pauvres du recensement précis des habitants des taudis. Ce sont donc les ordres de grandeur qui prévalent. Les Nations unies ont affirmé que les habitants des bidonvilles avait dépassé le milliard en 2007. Il était, à ce moment, indiqué que ce nombre – au demeurant discutable - pourrait atteindre 1,4 milliard en 2020, voire 2 milliards en 2030. En tout état de précision statistique, les chiffres frappent. La statistique n’est peut-être pas parfaite car la donnée, tirée d’estimations locales à méthodologies et moyens différents, n’est pas encore de grande qualité. Mais les systèmes progressent[[14]](#footnote-14). La tendance n’en reste pas moins nette. Et le tableau est particulièrement préoccupant.

De nouveaux chiffres – avec une précision toujours toute discutable ; mais leur simple diffusion est appréciable – ont été publiés en 2013[[15]](#footnote-15). Ils concernent seulement les pays en développement (où se situeraient 90 % des habitants des bidonvilles). Ainsi, dans ces pays, un peu plus de 862 millions de personnes vivent dans des bidonvilles en 2012. Ces données cachent des disparités importantes selon les aires géographiques considérées. Que ce soit en valeur absolue ou en proportion de personnes vivant en bidonville, le phénomène touche de manière particulièrement importante l’Afrique subsaharienne : 62 % des citadins vivent ainsi dans des conditions de logement particulièrement insalubres. En Asie du sud (l’Inde pour l’essentiel), c’est 35 % des citadins qui vivent dans un cadre comparable.

De 1990 à 2012, la population des bidonvilles, dans les pays en développement, serait passée de 650 à 862 millions de personnes, soit 200 millions de personnes supplémentaires. Mais cette hausse est moins rapide que la progression de la population totale des pays en développement. Depuis vingt ans, la part des habitants vivant dans des taudis dans le monde diminue de façon constante. En 1990, au sein des seuls pays en développement, on estimait à 46,2 % la proportion d’habitants vivant dans un bidonville, contre un tiers en 2012. Il y a donc augmentation en volume du phénomène, et diminution en proportion. Si on rapporte la population vivant, dans les pays en développement, dans des bidonvilles, à l’ensemble de la population humaine, alors le taux est assez constant. Sur vingt ans, il ne bouge pas beaucoup et se trouve à 12 %. Dit de façon mnémotechnique, depuis 1990, plus d’une personne sur dix, vit, dans le monde, dans un bidonville.

**Graphique 5.** Évolutions du nombre et de la proportion d’habitants des pays en développement vivant dans des bidonvilles

Source : UN Habitat

S’il y a stabilité de ce que représentent les habitants des bidonvilles par rapport à la population mondiale, ce sont les chiffres absolus qui importent. La croissance urbaine est ainsi alimentée, sinon principalement du moins très fortement, par la pauvreté. Un nombre élevé de pauvres est appelé dans les prochaines décennies à naître ou à venir rejoindre les formes urbaines les plus disqualifiées et les plus étalées.

Avec ces bidonvilles, et cette concentration, qui permet aussi la diffusion des pauvres dans les villes, la pauvreté devient plus visible, plus proche des autres catégories de la population urbaine. Pauvres et riches deviennent plus interdépendants. Ce qui ne va pas pour autant sans rejet ni préoccupation sécuritaire. La grande question est de savoir pourquoi ces bidonvilles sont si peuplés, et, plus largement, pourquoi la ville attire tant les pauvres.

**La ville comme sas et non comme nasse**

La question des bidonvilles n'est pas en marge de la problématique urbaine. Elle est centrale, de par son intensité et sa diversité, mais aussi de par les nouvelles formes d’organisation qui s’y déploient. Agglomérat de pollution, d’insécurité et d’infamies, le bidonville est aussi un réservoir de créativité culturelle, d'imagination sociale, d'inventivité économique et urbanistique[[16]](#footnote-16). Fonctionnellement, le bidonville a un rôle de premier accueil pour l’exode rural. C’est un sas pour la ville, même s’il est souvent d’abord nasse.

Plus généralement, la ville est un sas qui permet, potentiellement, de passer de la pauvreté à la prospérité[[17]](#footnote-17). Les villes ne rendent pas les gens pauvres. Elles les attirent. Contre le misérabilisme et le sentimentalisme, il faut soutenir que la pauvreté urbaine doit être évaluée relativement à la pauvreté rurale et non pas en fonction de la richesse et de l’opulence urbaines. Dans une certaine mesure, la pauvreté est un signe de succès des villes. C’est ce que l’on observe à partir du cas européen, et du cas français. Les villes riches sont confrontées à de la pauvreté, entre autres parce qu’elles offrent aux personnes défavorisées des perspectives, des services, des opportunités, des réseaux, qu’elles ne trouvent pas ailleurs. Au sujet des bidonvilles, il n’est pas judicieux de seulement dénoncer les conditions de vie effroyables des « bidonvillois » à travers le monde. Il convient de s’intéresser aux raisons de leur présence et aux leçons générales à tirer de leur situation et leur organisation[[18]](#footnote-18).

Des villes comme Rio ou Lagos sont des villes où les pauvres sont nombreux, car ce sont des territoires plus favorables aux pauvres que les autres espaces dont ils proviennent et où ils ne cherchent pas à retourner. Les villes procurent aux pauvres ce qu’ils ne trouvent pas ailleurs : un accès aux marchés. Ils peuvent trouver des emplois, des services, des biens. La grande ville est, pour les pauvres, d’abord un vivier d’employeurs et de service potentiels.

Renversant la perspective compassionnelle habituelle, on peut souligner que la présence des pauvres – on devrait dire la coexistence de riches et de pauvres – n’est pas une faiblesse mais une force de la ville. C’est un signe de son dynamisme et de son attractivité. Dans cette logique, on peut aussi mettre au jour une forme de « paradoxe » de la pauvreté urbaine. Celui-ci est lié à l’effet d’attraction de la ville sur les pauvres et tient dans un phénomène difficilement discutable : plus une ville investit pour lutter, directement (services sociaux) ou indirectement (politiques favorables à la croissance), contre la pauvreté, plus elle attirera des pauvres. Plus on améliorera localement la vie des pauvres plus on attirera de nouveaux pauvres. Établissant, ce paradoxe Glaeser va plus loin encore : une ville qui n’attire pas les pauvres est une ville dont la situation est, en réalité, préoccupante.

Dit de manière plus générale, les villes, partout dans le monde, ont une fonction de portail pour l’accès aux services et aux réseaux. Les favelas de Rio, les bidonvilles de Mumbai, les ghettos de Chicago n’ont rien de reluisant. Ils sont cependant, de fait, séduisants pour ceux qui veulent y accéder comme pour tous ceux qui préfèrent y rester afin de progresser.

L’idée force, dans cette étude rapide des liens contemporains entre villes et pauvretés, est d’envisager l’urbanisation comme irréversible et potentiellement positive. Les villes sont vues, dans cette optique, comme les moteurs de la croissance dans tous les pays. Cette croissance permet aux pauvres de voir s’améliorer leurs conditions de vie. A rebours des thèses qui font de la ville un repoussoir, nombre d’études soulignent maintenant ses avantages en termes de préservation de l’espace et de l’énergie, d’accès à l’éducation, à l’émancipation et aux services. Érigée, il y a encore peu de temps, comme problème lorsqu’il s’agit de pauvreté, la ville est maintenant comprise comme un creuset de solutions, au moins de perspectives positives[[19]](#footnote-19).

Le changement de regard sur ces questions est assez récent. L’urbanisation était d’abord observée avec hostilité. Les politiques locales et les agences internationales cherchaient assez souvent à en freiner le mouvement. Il est désormais établi que pour briser le cycle de la pauvreté et s’inscrire pleinement dans une optique de développement, il faut soutenir et accompagner des politiques favorables à la croissance urbaine[[20]](#footnote-20). Ceci permettant, en quelque sorte, de mieux absorber la pauvreté urbaine.

**Références**

Banerjee A., Duflo E., 2011, *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, Public Affairs.

Commission Européenne, *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*, Luxembourg, Publications Ofﬁce of the European Union, 2010.

Damon J., 2010a, *Éliminer la pauvreté*, Paris, PUF.

Damon J., 2010b, *Questions sociales et questions urbaines*, Paris, PUF.

Davezies L., 2012, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil.

Davis M., 2006, *Le pire des mondes possible. De l'explosion urbaine au bidonville global*, Paris, La Découverte.

Denis É, 2009, « Les sources récentes de l’observation foncière urbaine dans les pays en développement. Vers l’harmonisation et la transparence ? », *Etudes foncières*, n° 139, pp. 33-36.

Dumont G.-F., 2011, *Géographie urbaine de l’exclusion. Dans les grandes métropoles régionales françaises*, Paris, l’Harmattan.

Gilbert A., 2007, « The Return of the Slum. Does language Matter ? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, n° 4, pp. 697-713.

Glaeser E., 2011, *Triumph Of The city. How our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, New York, Penguin Press.

Guilluy C., 2010, *Fractures françaises*, Paris, François Bourin.

Marlier É, Atkinson A., Cantillon B., Nolan B., 2006, *The EU and Social Inclusion. Facing the Challenges*, Bristol, Policy Press.

Martine G., McGranahan G., Montgomery M., Frenandez-Castilla R., dirs, 2008, *The New Global Frontier. Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*, Londres, Earthscan.

López Moreno E., Warah R., 2006, « Le Rapport 2006-2007 sur l'état des villes dans le monde. Tendances urbaines et bidonvilles au XXIème siècle », *Chronique ONU*, vol. XLIII, n° 2.

Ravallion M., Chen S., Sangraula P., 2007, « New Evidence on the Urbanization of Global Poverty », *Population and Development Review*, vol. 33, n° 4, pp. 667-701.

Ravallion M., Chen S., Sangraula P., 2008, « Dollar a day Revisited », World Bank*, Policy Research Working Paper*, n° 4620.

Yusuf S., 2008,, *Development Economics through the Decades. A Critical Look at 30 Years of the World Development Report*, Washington, The World Bank.

1. . Pour davantage de détails sur les trois échelles nationale, européenne et internationale de la pauvreté, voir Damon (2010a). [↑](#footnote-ref-1)
2. . Voir les différents travaux et prises de position de Louis Maurin, animateur avisé de l’Observateur des inégalités ([www.inegalites.fr](http://www.inegalites.fr)) [↑](#footnote-ref-2)
3. . Voir les sondages menés maintenant tous les ans par Ipsos pour le Secours Populaire sur les Français et la pauvreté. [↑](#footnote-ref-3)
4. . Pour continuer sur ces sujets, on peut renvoyer, autant pour discuter des définitions et s’informer des données, aux deux sites de la statistique publique nationale et européenne : [www.insee.fr](http://www.insee.fr) ; [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu) [↑](#footnote-ref-4)
5. . Voir Davezies (2012). Et pour les travaux qui insistent sur la pauvreté périurbaine, voir Guilluy (2010). Pour un débat entre ces deux auteurs, qui ne marquent pas, dans leurs échanges, de désaccord, voir le dossier « Tous périurbains ! », *Esprit*, n° 393, mars-avril 2013. [↑](#footnote-ref-5)
6. . Voir Dumont (2010). On peut débattre longuement de l’intérêt et, surtout, des pondérations dans un indice synthétique. Mais il est préférable d’avoir de la donnée plutôt que des impressions vagues, sans grande rigueur. [↑](#footnote-ref-6)
7. . Voir les travaux du Compass et du Centre d’Observation de la Société [www.observationsociete.fr](http://www.observationsociete.fr) [↑](#footnote-ref-7)
8. . Sur la politique de la ville – et pour une synthèse de l’immense littérature qu’elle suscite – voir Damon (2010b). [↑](#footnote-ref-8)
9. . Voir Marlier, Atkinson, Cantillon, Nolan (2006) et, plus récemment, les 430 pages de *Income and living conditions in Europe* (document dirigé par Anthony B. Atkinson et Eric Marlier) qui sont disponibles gratuitement sur le site Internet d'Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat. [↑](#footnote-ref-9)
10. . Voir les différents travaux de l’économiste de la Banque mondiale Martin Ravallion, et, particulièrement, Ravallion, Chen, Sangraula (2007). [↑](#footnote-ref-10)
11. . Pour plus de précisions, voir Moreno, Warah (2006). Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains a été créé en 1978, dans les suites du premier forum urbain mondial (Habitat I) à Vancouver en 1976. Voir [www.unchs.org](http://www.unchs.org) et, plus précisément, pour les données, [www.devinfo.info](http://www.devinfo.info). Voir le rapport de UN-Habitat, *State of the World’s Cities 2008/2009. Harmonious Cities*, Londres, Earthscan/UN-HABITAT, 2008 [↑](#footnote-ref-11)
12. . Voir les travaux, très informés, du sociologue militant américain Davis (2006). [↑](#footnote-ref-12)
13. . Relevons que l’information relative aux bidonvilles et à la lutte contre le phénomène est de plus en plus riche. Voir par exemple le site [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org) qui présente les situations locales, les actions des agences internationales et des gouvernements nationaux. [↑](#footnote-ref-13)
14. . Sur ce point technique d’importance, voir Denis (2009) , Gilbert (2007). [↑](#footnote-ref-14)
15. . Voir le rapport de UN-Habitat, *State of the World’s Cities 2012/2013. Prosperity of Cities* (publié en 2012 et disponible sur le site de l’agence). [↑](#footnote-ref-15)
16. . Voir le dossier « Illégalités et urbanisation », *Urbanisme*, n° 318, 2001 ; Jean-Claude Bolay, « Le bidonville ou le mal-développement urbain », *Urbanisme*, n° 351, 2006, pp. 75-80 ; et pour le cas de l’Inde, Véronique Dupont, « La place des *slums* », *Urbanisme*, n° 355, 2007, pp. 51-55. [↑](#footnote-ref-16)
17. . C’est la thèse forte de Glaeser (2011), qui a le sens de la formule. [↑](#footnote-ref-17)
18. . C’est le propos d’un article qui a connu un certain retentissement. L’auteur y soutient, avec des arguments solides, qu’il y a de nombreuses sources d’inspiration dans les bidonvilles, pour réduire les circuits de production, en finir avec les réseaux coûteux, aménager une vie plus frugale et plus favorable à l’environnement. Voir Stewart Brand, « How Slums Can Save the Planet », *Prospect*, février 2010. Pour la traduction : « Les vertus cachées des bidonvilles », *Books*, n° 13, mai 2010. [↑](#footnote-ref-18)
19. . Voir, par exemple, Martine, McGranahan, Montgomery, Frenandez-Castilla (2008). [↑](#footnote-ref-19)
20. . Sur les villes comme « catalyseurs » historiques du développement et du progrès, sur la densification des établissements humains en perspective positive, voir le Rapport 2009 sur le développement dans le monde,Banque mondiale, *Repenser la géographie économique*, Washington, Banque mondiale/de Boeck, 2008. [↑](#footnote-ref-20)