Chiffres, approches et paradoxes de la pauvreté urbaine

Cities and Poverties

Julien Damon

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/8989>

DOI : 10.4000/questionsdecommunication.8989

ISSN : 2259-8901

Éditeur

Presses universitaires de Lorraine

Édition imprimée

Date de publication : 31 août 2014

Pagination : 143-160

ISBN : 978-2-8143-0209-9

ISSN : 1633-5961

Référence électronique

Julien Damon, « Chiffres, approches et paradoxes de la pauvreté urbaine », *Questions de communication* [En ligne], 25 | 2014, mis en ligne le 01 juillet 2016, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/8989> ; DOI : 10.4000/questionsdecommunication.8989

JULIEN DAMON

Institut d'études politiques de Paris

F-75007

julien.damon@sciences-po.fr

CHIFFRES, APPROCHES ET PARADOXES DE LA PAUVRETÉ URBAINE

Résumé. — À mesure du processus d'urbanisation, la pauvreté est davantage visible et concentrée dans les villes. Qu'il s'agisse des villes opulentes des pays riches ou des bidonvilles des pays en développement. L'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 qui fonctionne efficacement est séduisante, pour les pauvres également.

Mots clés. — Pauvreté, ville, bidonvilles, urbanisation, attractivité.

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 et dimensions spécifiquement urbaines. L'ambition est de produire un tour d'horizon des méthodes et des données, des situations et des tendances. Au cœur de cette analyse, on étudiera un important paradoxe de la pauvreté urbaine. Plus les villes sont riches, plus elles comptent de populations défavorisées. Ce paradoxe peut s'observer à trois échelles différentes : en France, dans l'Union européenne et dans le monde. Un tel parcours permet de prendre à contre-pied certaines idées convenues sur la ville et ses méfaits, sur la coexistence des riches et des pauvres.

En termes d'information et de communication, les données chiffrées, souvent disputées, sur la richesse et la pauvreté urbaines, constituent une représentation de la coexistence de ces populations riches et pauvres. Par extension, leurs modes de production, de validation et d'intégration au débat public informent à la fois sur les processus de communication dans la ville, et entre les villes. Le niveau de pauvreté est un indicateur des performances, positives et négatives, dont elles cherchent à se prévaloir.

Appuyée sur les données disponibles, dont la qualité peut aussi être matière à discussion, cette contribution est organisée en quatre temps. D'abord, on partira d'une présentation des approches de la pauvreté pour, ensuite, souligner l'urbanisation et la concentration de la pauvreté en France. Un passage par l'Union européenne permettra de montrer que la pauvreté urbaine est, relativement, plus élevée 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 dresser un bilan des définitions et évolutions de ces formes urbaines. Pour finir, on aboutira à une conclusion en forme de réflexion sur les raisons qui conduisent les pauvres à venir et/ou à rester en ville.

Les définitions et approches de la pauvreté

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 une idée. La France compte-t-elle plus de huit millions, voire plus de onze 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 successifs des institutions internationales (Banque mondiale et Fonds monétaire international – 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 clair¹.

¹ Pour davantage de détails sur les trois échelles nationale, européenne et internationale de la pauvreté, voir J. Damon (2010a).

D'entrée, soulignons qu'aucune définition ne s'impose par éventuel consensus des experts ni en France, 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 comporte des dimensions relativement absolues (le dénuement total dans les pays pauvres comme dans les pays riches). Dans une large mesure, elle est absolument relative car elle dépend des gens, du moment et de l'environnement.

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

- des individus s'estiment pauvres ou sont estimés comme étant en situation de pauvreté ;
- des textes, du droit social et du droit 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.

Plus technique, une autre tripartition spécifie quatre approches : « absolues », « relatives », « administratives », « ressenties ». Par convention, on peut également approcher la richesse selon ces mêmes angles.

Tableau I. Richesse et pauvreté en un tableau.

	Approche « absolue »	Approches « relatives »			Approche « administrative »	Approches « ressenties »
		Fraction	Seuils monétaires	Conditions de vie		
Pauvres	Pouvoir se nourrir, se vêtir, habiter	Les x % les plus pauvres	60 % du revenu médian	Privations de certains biens et services	Revenu de solidarité active, etc.	Part de la population se déclarant « pauvre »
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	Impôt de solidarité sur la fortune, etc.	Part de la population se déclarant « riche »

Une première approche délimite une pauvreté « absolue » : un seuil de ressources, qui ne varie par rapport à la richesse, en dessous duquel on est compté comme pauvre. C'est l'option suivie aux États-Unis depuis la fin des années 50. L'idée sous-jacente est de convertir en montant monétaire ce qui est nécessaire pour pouvoir, *a minima*, se nourrir, se vêtir, habiter. Absolue, cette option a également été retenue par les institutions internationales pour le calcul 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. Semble-t-il

proposée par un membre fondateur de la dynastie Rothschild, une définition de la richesse pourrait être de vivre des intérêts de son capital. Mais, une approche plus large, par exemple considérer la situation consistant à vivre des seuls intérêts sur son capital, est certainement recevable. L'approche est toujours conventionnelle.

Un deuxième genre porte sur la pauvreté « administrative ». En France, sont pauvres les personnes qui bénéficient des prestations visant à atténuer la pauvreté – principalement les *minima* sociaux de type Revenu de solidarité active (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 catégorie 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 catégorie est la plus nombreuse dans la mesure où l'on peut distinguer trois sous-branches :

- dans un premier cas, totalement relatif, on estime que les pauvres sont les 20 % (ou les 10 %) les moins riches. Cette définition possède 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, on considère les 20 % (ou les 10 %) les plus aisés ;
- le deuxième cas, maintenant le plus classique en France et dans l'Union européenne, approche la pauvreté à partir d'un seuil monétaire. Le seuil le plus souvent utilisé se situe à 60 % de la médiane des niveaux de vie – c'est-à-dire des ressources des ménages provenant de toutes parts (salaires, prestations, revenus du capital, etc.) dont sont soustraits les impôts. Relevons que ce seuil atteint un niveau élevé : en 2011, près de 977 euros mensuels pour une personne seule – une somme proche du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (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 intense². Par ailleurs, 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 en dessous duquel un individu peut être considéré comme pauvre³. En tout cas, il est important d'avoir à l'esprit que la mesure de

² L'option des seuils à 50 % ou à 40 % du revenu médian est retenue notamment par Louis Maurin, fondateur de l'Observatoire des inégalités. On trouvera l'ensemble des remarques et travaux en ce sens sur le site www.inegalites.fr.

³ Voir les sondages conduits maintenant tous les ans par Ipsos pour le Secours populaire sur les Français et la pauvreté. Les résultats et commentaires se trouvent sur les sites des deux institutions.

la pauvreté monétaire relative est extrêmement sensible au seuil choisi. Avec un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie, on compte plus de deux millions d'enfants pauvres (c'est-à-dire de mineurs vivant dans des ménages sous le seuil de pauvreté). Avec un seuil à 50 %, on ne compte qu'un million d'enfants pauvres ;

- le troisième cas de l'approche « relative » a trait aux conditions de vie. Une liste de biens et services que l'on estime nécessaire est établie (nombre de repas avec de la viande, accès à un téléviseur, vacances, sanitaires dans l'habitation, etc.). 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 en situation de privation matérielle. Bien entendu, rappelons que tout ceci est conventionnel, discutable donc⁴.

Une dernière approche de la pauvreté, appelée pauvreté « ressentie », consiste à demander aux gens s'ils se considèrent comme pauvres ou exclus, ou s'ils considèrent avoir vécu, au cours de leur vie, une telle situation. Les résultats sont généralement édifiants. Dans le baromètre Ipsos/Secours populaire, en 2013, plus de deux personnes sur cinq estiment être actuellement en situation de pauvreté ou bien l'avoir déjà été. En 2009, elles n'étaient que 30 % ! En décembre 2012, dans un sondage du groupe Conseil, sondage et analyse (CSA), 11 % des Français se disent pauvres ; 37 % répondent « être en train de devenir pauvres », soit la moitié des répondants s'estimant pauvres ou en voie de paupérisation.

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 obtenir des mesures de l'évolution de la pauvreté en France, singulièrement sur le volet de son urbanisation.

La France et l'urbanisation de la pauvreté

La pauvreté augmente-t-elle ? Tout dépend de la période de référence. Par rapport au Moyen Âge, la pauvreté a été éliminée. Si on se réfère aux années 80, avant l'introduction du Revenu minimum d'insertion (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 et 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 passant à 14 % de la population, puis à 14,3 % en 2011.

⁴ Pour continuer sur ces sujets, autant pour discuter des définitions que s'informer des données, on peut renvoyer aux deux sites de statistiques publiques nationale et européenne que sont celui de l'Institut national de la statistique et des études économiques (accès : www.insee.fr) et celui d'Eurostat (accès : www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

Toutefois, les proportions masquent les volumes. En 2000, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) recensait 7,8 millions de pauvres. En 2011, ils sont 8,8 millions. 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. 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 2011, on se retrouve à un niveau qui n'avait jamais été atteint depuis le début des années 70.

Graphique 1. Évolution du taux de pauvreté
(en %, seuil à 60 % de la médiane, source : Insee).

Graphique 2. Évolution du nombre de pauvres
(en milliers, seuil à 60 % de la médiane, source : Insee).

Depuis les années 70, et jusqu'aux secousses récentes attachées à la crise la tendance était à une forte baisse puis à une stabilisation du taux de pauvreté. Mesurées sous la forme monétaire relative, cette diminution puis cette stabilisation de la pauvreté

masquent de profondes transformations. D'abord, la pauvreté a rajeuni : en 40 ans, le taux de pauvreté des moins de 25 ans a été multiplié par deux, alors que celui des plus de 65 ans a diminué de moitié. Elle s'est aussi déplacée des familles nombreuses vers les familles monoparentales. Désormais, en raison des doubles mutations du monde du travail et de la famille, elle touche des actifs et, plus précisément, des actifs qui travaillent (qui ne sont pas au chômage). Elle est mieux, quoiqu'imparfaitement, prise en charge par un État providence qui n'a jamais cessé de se développer, spécifiquement en matière d'aide sociale.

Surtout, pour notre sujet, la pauvreté s'est urbanisée, baissant environ de quatre points entre 1996 et 2010 dans les communes rurales et augmentant de cinq points dans l'agglomération parisienne. Tandis que la pauvreté se stabilisait en moyenne nationale, elle augmentait clairement 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 20 000 à 200 000 habitants.

Graphique 3. Taux de pauvreté des individus au seuil de 60 % du niveau de vie médian selon la tranche d'unité urbaine (source : Insee).

En 2009, en moyenne, le taux de pauvreté est 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 Île-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 4. 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 ce que soutient un discours aujourd'hui répandu, 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 (Davezies, 2012)⁵. Avec un indice synthétique d'exclusion (ISE), agrégeant des indicateurs issus de différentes sources (Insee, caisses d'allocations familiales, 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 a traité dans le détail les unités urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon, Nice, Marseille et Toulouse (Dumont, 2010)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

⁵ À propos des travaux insistant sur la pauvreté périurbaine, voir Christophe Guilluy (2010). Pour un débat entre Laurent Davezies et Christophe Guilluy, voir L. Davezies, C. Guilluy J. Donzelot et A. Béja (2013).

⁶ 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.

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 presque de même. Pour Bordeaux et, surtout Lyon, le phénomène est atténué, mais 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 » (*ibid.* : 45). 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 » (*ibid.* : 64) 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 pauvres⁷. La concentration est encore plus poussée 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 ville⁸. Ils rassemblent environ cinq millions d'habitants. Le taux de pauvreté y est deux fois et demie plus élevé que la moyenne nationale. Il en va de même pour le taux de pauvreté des enfants (les moins de 18 ans). En l'espèce, il atteint 49 % en 2010. En d'autres termes, en France, quand un enfant sur cinq est 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.

⁷ Voir les travaux du Compass et du Centre d'observation de la société www.observationsociete.fr.

⁸ Sur la politique de la ville, et pour une synthèse de l'immense littérature qu'elle suscite, voir J. Damon (2010b).

Tableau 2. La pauvreté dans les zones urbaines sensibles en 2010
(en %, source : Insee, Observatoire national des zones urbaines sensibles).

	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 plus	17,1 (13,1 en 2007)	10,4

L'Europe et la diversité des rapports entre densité et pauvreté

Depuis les années 70, les institutions européennes se préoccupent toujours davantage de pauvreté et, mais c'est plus limité, de ville. À partir de 2000, l'Union européenne (UE) a fixé des objectifs quantifiés en matière de lutte contre la pauvreté. À la fin de la décennie, en pleine tourmente financière, les États membres ont travaillé aux grandes lignes de leurs orientations communes pour 2020. Les ministres européens des Affaires sociales ont réussi à s'accorder 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 complexe 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 l'on parle (Marlier, *et al.*, 2006 ; Atkinson, Marlier, 2010)... 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 quatre des neuf 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 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 5. Évolution du taux de pauvreté monétaire dans l'Union européenne
(en %, seuil à 60 % de la médiane, source : Eurostat).

Graphique 6. Évolutions du taux de pauvreté dans l'Union européenne
(en %, en conditions de vie, source : Eurostat).

À la différence donc de la situation française, l'UE 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 États 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 d'un à six dans le premier cas et d'un à trois 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
(en %, source : Eurostat).

	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

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. *A priori* assez contre-intuitif, ce constat 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. Qu'elles furent fondées sur la consommation, le revenu ou les dépenses, toutes les mesures de la pauvreté indiquaient que la pauvreté était plus profonde et plus répandue dans les campagnes que dans les villes. À présent, la pauvreté s'étend plus visiblement en milieu urbain (Ravaillon, Chen, Sangraula, 2007).

La « Déclaration du Millénaire » 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 ». Toujours d'ici à 2015, il fixe l'objectif de réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à l'eau potable. Comme le stipulent tous les textes onusiens, il vise aussi, d'ici à 2020, à « 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 50 pour désigner, dans le Maghreb, littéralement des « maisons en bidons », c'est-à-dire un ensemble d'habitations construites avec des matériaux de récupération. De fait, la terminologie est très riche avec des noms propres à chaque langue, voire à chaque ville. Ainsi trouve-t-on 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 encore 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 (UN-Habitat, 2008)⁹.

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).

⁹ Pour plus de précisions, voir E. Lopez Moreno et R. Warah (2006). Le Centre des Nations unies pour les établissements humains a été créé en 1978, à la suite du premier forum urbain mondial (Habitat I) à Vancouver en 1976. Voir www.unchs.org et, plus précisément, pour les données, www.devinfo.info.

Plus opérationnelle qu'officielle, la définition du bidonville 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). Selon certains auteurs (Davis, 2006), dans l'hétérogénéité de ses composantes, une telle définition pourrait tendre à sous-estimer les phénomènes. D'autres considèrent que, en réalité, la fiabilité de la donnée ne permet pas de dire grand-chose.

En ces matières, la précision statistique ne saurait être parfaite¹⁰. Les réalités les plus sombres échappent à l'investigation statistique, qu'il s'agisse, dans les pays riches, du dénombrement des sans-abri ou, 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 avaient 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 deux 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 (Denis, 2009 : Gilbert, 2007). 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. 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-elles 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 spécifiquement importante l'Afrique subsaharienne : 62 % des citoyens vivent dans des conditions de logement particulièrement insalubres. En Asie du Sud (l'Inde pour l'essentiel), ce sont 35 % des citoyens qui vivent dans un cadre comparable.

De 1990 à 2012, la population des bidonvilles dans les pays en développement serait passée de 650 millions 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 20 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 l'on rapporte la population vivant dans les pays en développement, dans des bidonvilles à l'ensemble de la population

¹⁰ 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 qui présente les situations locales, les actions des agences internationales et des gouvernements nationaux.

humaine, alors le taux est assez constant. Sur 20 ans, il ne bouge pas beaucoup et se trouve à 12 %. En termes mnémotechniques, dans le monde, depuis 1990, plus d'une personne sur dix vit dans un bidonville.

Graphique 7. 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. Ainsi la croissance urbaine est-elle 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.

Conclusion

La question des bidonvilles n'est pas en marge de la problématique urbaine. Elle est centrale, par son intensité et sa diversité, mais aussi 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 (*Urbanisme*, 2001 ; Bolay, 2006 ; pour le cas de l'Inde, voir : Dupont, 2007). 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. Répétée dans tous les rapports sur le développement dans le monde, cette observation a toute sa validité dans les pays riches.

En effet, plus généralement, la ville est un sas qui permet, potentiellement, de passer de la pauvreté à la prospérité (Glaeser, 2011). Les villes ne rendent pas les gens pauvres. Elles les attirent. Ce ne sont pas d'abord les dynamiques économiques internes de la ville qu'il faut prendre en considération, mais les migrations, entre villes, des personnes et des ménages défavorisés. Contre le misérabilisme et le sentimentalisme, il faut soutenir que la pauvreté urbaine doit être évaluée relativement à la pauvreté rurale et non 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 des cas français et européen. Les villes riches sont confrontées à de la pauvreté, entre autres raisons parce qu'elles offrent aux personnes défavorisées des perspectives, des services, des opportunités, des réseaux, que ces dernières 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 de leur organisation¹¹.

Dans des villes comme Rio ou Lagos, 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 ce qu'ils ne trouvent pas ailleurs : un accès aux marchés. Ils peuvent trouver des emplois, des services, des biens. Pour les pauvres, la grande ville est 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 personnes pauvres. Plus on améliorera localement leur vie, plus on en attirera de nouvelles. Établissant ce paradoxe, Edward Glaeser (2011) va plus loin encore : une ville qui n'attire pas les pauvres est une ville dont la situation est en réalité préoccupante. En termes plus généraux, partout dans le monde, les villes 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. Cependant, de fait, ils sont séduisants pour ceux qui veulent y accéder comme pour ceux qui préfèrent y rester afin de progresser.

¹¹ S'intéresser aux raisons de la présence des habitants des bidonvilles et aux leçons générales à tirer de leur situation et de leur organisation est le propos de l'article de Stewart Brand (2010) qui a connu un certain retentissement. Avec des arguments solides, l'auteur soutient 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.

Dans cette étude des liens contemporains entre villes et pauvretés, l'idée force est d'envisager l'urbanisation comme irréversible et potentiellement positive. Dans cette optique, les villes sont perçues comme moteurs de la croissance dans tous les pays. Cette croissance permet aux pauvres de voir s'améliorer leurs conditions de vie. À 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 (Martine *et al.*, 2008). 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 souvent à en freiner le mouvement. Désormais, il est 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 urbaine¹². Ceci permettant, en quelque sorte, de mieux absorber la pauvreté urbaine. Tout, ensuite, peut être affaire de marketing urbain. Des villes vont communiquer sur le bien-être et la qualité de vie. Pour les habitants qui s'y trouvent et qui bénéficient des aménités urbaines, ou pour l'ensemble des populations, souvent défavorisées, qui voudraient venir pour en bénéficier ?

Références

- Atkinson A. B., Marlier E., 2010, *Income and Living Conditions in Europe*, Luxembourg, Union européenne. Accès : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/ks-31-10-555/EN/ks-31-10-555-EN.PDF. Consulté le 22/03/14.
- Banque mondiale, 2008, *Repenser la géographie économique*, Washington, Banque mondiale.
- Bolay J.-C., 2006, « Le bidonville ou le mal-développement urbain », *Urbanisme*, 35 I, pp. 75-80.
- Brand S., 2010, « How Slums Can Save the Planet », *Prospect*, févr., pp. 64-79.
- Damon J., 2010a, *Éliminer la pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France.
- 2010b, *Questions sociales et questions urbaines*, Paris, Presses universitaires de France.
- Davezies L., 2012, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Éd. Le Seuil.
- Davezies L., Guilluy C., Donzelot J., Béja A., 2013, « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment », *Esprit*, 393, mars-avr., pp. 23-33.
- Davis M., 2006, *Le pire des mondes possible. De l'explosion urbaine au bidonville global*, Paris, Éd. La Découverte.
- Denis É., 2009, « Les sources récentes de l'observation foncière urbaine dans les pays en développement. Vers l'harmonisation et la transparence ? », *Études foncières*, 139, pp. 33-36.

¹² Sur les villes comme « catalyseurs » historiques du développement et du progrès, sur la densification des établissements humains en perspective positive, voir l'étude de la Banque mondiale (2008) sur le développement dans le monde.

- Dumont G.-F., 2011, *Géographie urbaine de l'exclusion. Dans les grandes métropoles régionales françaises*, Paris, Éd. L'Harmattan.
- Dupont V., 2007, « La place des slums », *Urbanisme*, 355, pp. 51-55.
- Gilbert A., 2007, « The Return of the Slum. Does language Matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 4, vol. 31, 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, F. Bourin.
- López Moreno E., Warah R., 2006, « Le Rapport 2006-2007 sur l'état des villes dans le monde. Tendances urbaines et bidonvilles au XXI^e siècle », *Chronique ONU*, 2, vol. XLII.
- Marlier E., 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.
- Ravallion M., Chen S., Sangraula P., 2007, « New Evidence on the Urbanization of Global Poverty », *Population and Development Review*, 4, vol. 33, pp. 667-701.
- UN-Habitat, 2008, *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*, Londres, Earthscan/UN-Habitat. Accès : <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2562>. Consulté le 22/03/14.
- 2012, *State of the World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities*, Londres, Earthscan/UN-Habitat. Accès : <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387>. Consulté le 22/03/14.
- Urbanisme*, 2001, dossier « Illégalités et urbanisation », 318.