



BOOCs
EPFL

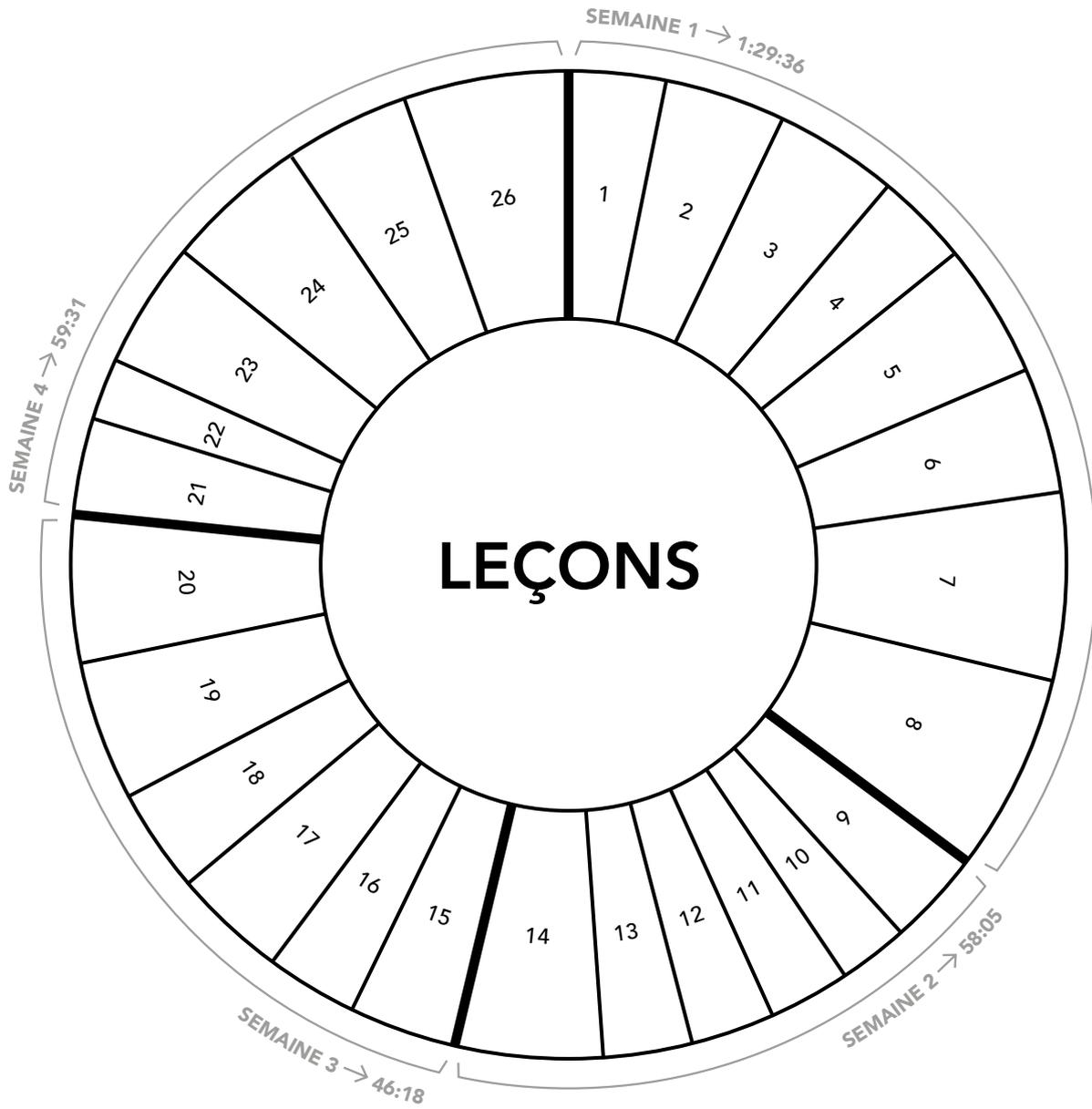
Villes africaines: Restructuration
des quartiers précaires
Isagha Diagana, Jérôme Chenal
et Stéphanie Hasler



VILLES AFRICAINES: RESTRUCTURATION DES QUARTIERS PRÉCAIRES



**Isagha Diagana,
Jérôme Chenal et
Stéphanie Hasler**





CONTENU

SEMAINE 1: LES QUARTIERS PRÉCAIRES DES VILLES D'AFRIQUE: PROBLÉMATIQUE ET GENÈSE

1. Introduction	4
2. Introduction: l'interview	6
3. Genèse et ampleur du phénomène	7
4. La crise urbaine	11
5. La question foncière (partie 1)	12
6. La question foncière (partie 2)	14
7. La question du logement	16
8. L'interview de la semaine	21

SEMAINE 2: ÉTAT DES LIEUX – SITUATIONS – DIVERSITÉ

9. Caractéristiques et essai de définition	23
10. Les différentes formes d'irrégularité	25
11. Typologies (partie 1)	26
12. Typologies (partie 2)	28
13. Les ressemblances et dissemblances	30
14. Interview de la semaine	31

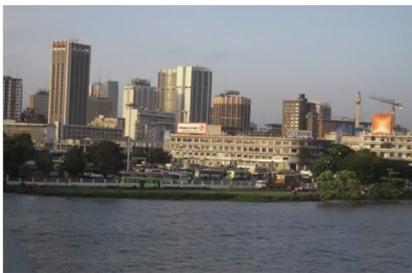
SEMAINE 3: QUELLES APPROCHES ET QUELLES RÉPONSES ?

15. Les liens entre pauvreté et développement urbain	32
16. Les approches des bailleurs de fonds: positionnement et stratégies de la banque mondiale	34
17. Les approches des gouvernants: les déguerpissements et les programmes d'amélioration	36
18. Les programmes d'amélioration: l'exemple du Maroc	38
19. Les programmes d'amélioration: l'exemple du Sénégal	40
20. Interview de la semaine	43

SEMAINE 4: MÉTHODOLOGIES, MODES ET OUTILS DE RESTRUCTURATION DES QUARTIERS PRÉCAIRES

21. Objectifs, enjeux et stratégies	45
22. La résorption intégrale	47
23. La restructuration in situ	48
24. L'exemple du quartier d'Elmina à Nouakchott	50
25. Synthèse et leçons	53
26. Interview de la semaine	55

1. INTRODUCTION



CONTEXTE

La restructuration des quartiers précaires est importante au regard de l'urbanisation dans le monde et de ses conséquences sur l'évolution, l'organisation et la structuration des grandes villes, particulièrement en Afrique. La croissance rapide des villes a eu pour conséquence des mécanismes de productions urbaines qui ont mis à mal les équilibres territoriaux et sociaux des agglomérations.

Depuis 2007, la moitié des habitants de la planète vit dans des villes, mais celles-ci ne sont pas préparées à accueillir ces nouveaux habitants. Aujourd'hui, près d'un milliard de personnes dans le monde vivent dans des quartiers précaires avec de fortes densités d'habitations, un cadre urbain non assaini et dépourvu d'équipements et infrastructures de base. En 2008, l'ONU estimait qu'il faudrait construire près de 4000 logements par heure pour satisfaire les besoins de la population mondiale à l'horizon 2025.

Dans les villes africaines, la croissance a été accompagnée par une extension de la pauvreté. Le phénomène est aujourd'hui si répandu que l'on s'interroge sur la capacité d'intégration et le rôle des quartiers précaires dans le processus de développement. Ils sont la manifestation du manque de planification et de contrôle du développement urbain. Les difficultés d'accès au foncier, l'incapacité des États à produire des logements en quantité suffisante ou encore l'inexistence de dispositifs de financement du logement adaptés poussent de nombreuses populations à s'installer sur des terrains périphériques en marge des villes où elles créent de nouvelles zones d'habitation dépourvues de toutes commodités. Les espaces urbains produits sont fragmentés et génèrent des villes ségréguées, où les quartiers ethniques, pauvres et illégaux se distinguent des quartiers riches et légaux. Les villes d'Afrique font des tentatives de rattrapage pour corriger ces dysfonctionnements, d'abord sous forme d'éradications de quartiers précaires, puis, plus récemment, d'opérations de réhabilitation visant à revaloriser des portions du territoire.

FIGURE 1

3:40

8:13

Différents types de quartiers



BOOCs
EPFL

**Villes africaines : Restructuration
des quartiers précaires**
Isagha Diagana, Jérôme Chenal
et Stéphanie Hasler



5

THÉMATIQUES DU COURS

Ce cours propose d'établir un état des lieux de la situation actuelle des quartiers précaires dans les villes africaines, puis de voir les différentes approches et solutions imaginées pour répondre au problème, aussi bien du point de vue des pouvoirs publics que de celui des bailleurs de fonds. Les méthodologies et les outils utilisés dans le cadre des opérations mises en œuvre seront aussi analysés.

PROGRAMME DU COURS

La première semaine s'intéressera à la genèse ainsi qu'à l'ampleur du phénomène dans les villes africaines. Dans ce cadre, la crise urbaine affectant les questions du logement, mais qui est aussi une conséquence de la question foncière sera examinée. La deuxième semaine sera consacrée à l'état des lieux et à l'examen de la diversité des situations, avec une analyse des caractéristiques et une tentative de définition des quartiers précaires. La troisième semaine traitera les approches et les réponses apportées à cette problématique avec l'étude de cas d'opérations d'amélioration de ces quartiers au Maroc et au Sénégal. Finalement, la quatrième semaine sera consacrée aux objectifs et aux moyens de restructurer ces quartiers précaires au travers de deux types d'opérations réalisées actuellement, la résorption intégrale et la restructuration in situ, afin d'en tirer des leçons. Cette semaine s'appuiera sur l'exemple de la restructuration du quartier précaire d'El Emilia à Nouakchott.

2. INTRODUCTION : L'INTERVIEW

QU'EN EST-IL DE LA QUESTION DES QUARTIERS PRÉCAIRES ACTUELLEMENT ?

Aujourd'hui, la question des quartiers précaires est centrale dans les villes africaines pour plusieurs raisons. Pendant longtemps, les villes ont été louées comme étant les lieux du progrès, d'émancipation et de modernité par excellence. Mais elles ont rapidement été rattrapées par la progression des quartiers précaires où sévissent la misère et l'insécurité. Les villes d'Afrique, comme les villes du monde, ont été intégrées à l'agenda international depuis 1976, lors de la première conférence à Vancouver. C'est à la conférence de New York, que la question de la pauvreté et des quartiers précaires est devenue centrale pour le développement. Notons que la problématique doit être traitée à plusieurs niveaux puisqu'aujourd'hui ces quartiers ne sont pas uniquement habités par des pauvres, remettant en question leur signification et leur portée dans les villes africaines. La problématique essentielle des quartiers précaires est la question du logement, liée directement à la question foncière. Les villes d'Afrique doivent faire face à de grandes difficultés d'accès au foncier, une faiblesse de production de logements et un manque de dispositifs pour créer des logements adéquats.

QUELLES SONT LES TENDANCES ?

Ce phénomène est de plus en plus associé à un phénomène du Sud. Il y a quelques cas dans les pays du Nord, mais cela devient une problématique essentiellement des pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes. Le nombre de quartiers précaires dans les différents pays diminue, mais la proportion d'habitants qu'ils concentrent augmente. Actuellement, il y a près d'un milliard d'habitants de quartier précaire dans le monde, dont 950 millions dans les pays du Sud et environ 250 millions dans les pays d'Afrique. Cela touche à l'essence même de ce que représentent les villes où la volonté de créer des lieux de modernité et de croissance pour le développement est confrontée à la pauvreté, qui était avant l'apanage des milieux ruraux.

UN OU DES QUARTIERS PRÉCAIRES ?

Les quartiers précaires doivent être associés à une ville, elle-même liée à un pays avec des contextes politiques et historiques variés. Ces quartiers possèdent des caractéristiques communes, notamment le dénuement : il n'y a pas d'eau potable, pas d'électricité, pas d'assainissement, pas de ramassage d'ordures et les services urbains proviennent de la ville. Mais en analysant ces quartiers en profondeur, on remarque que chacun a une identité propre liée aux conditions de création, à son évolution et à l'activisme à l'intérieur de ces populations où des organisations de la société civile se mettent en affront contre les politiques publiques.

Y A-T-IL UNE VOLONTÉ POLITIQUE DE TRAITER LES QUESTIONS LIÉES AUX QUARTIERS PRÉCAIRES ?

Les quartiers précaires ne datent pas d'aujourd'hui. Les solutions apportées ont donc été séquencées dans le temps et se sont adaptées au contexte. Les questions sont à l'ordre du jour dans les grands agendas internationaux pour trouver des solutions adéquates. Les différents gouvernements souhaitent faire disparaître ces quartiers et la pauvreté. Ils mettent donc en place des politiques autoritaires de déguerpissement, mais cette solution est coûteuse et n'apporte pas forcément des résultats probants. C'est pourquoi d'autres solutions ont été imaginées telle que la réhabilitation ou restructuration. En effet, en déplaçant les pauvres, on ajoute de la pauvreté, car ils sont éloignés de leur bassin d'emploi et leurs liens sociaux sont brisés. La réflexion est actuellement de maintenir ces populations sur place et de travailler à l'amélioration de leurs conditions de vie.

3. GENÈSE ET AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE

Les quartiers précaires sont la manifestation la plus flagrante du manque de planification et de contrôle de la croissance des villes. Ces quartiers s'étendent en raison de l'urbanisation croissante, de la pénurie de logements abordables, de la pauvreté, ainsi qu'aux déplacements liés à des conflits, des catastrophes naturelles ou encore au changement climatique qui poussent de nombreuses populations à accepter et supporter de mauvaises conditions de logement et de vie.

AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE

La carte de la figure 1 montre l'ampleur du phénomène à travers le monde. Même si le phénomène est planétaire, il est désormais marginal dans les pays du Nord et est devenu une particularité des pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Ces trois ensembles concentrent la quasi-totalité des habitants des quartiers précaires. Les pays développés concentrent environ 10 millions d'habitants de quartiers précaires, contre 550 millions dans les pays d'Asie et du Pacifique, 250 millions dans les pays d'Afrique et 150 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cette situation est le résultat de la combinaison de plusieurs facteurs comme les situations démographiques, la place des villes ou encore les différentes formes de gouvernance. Cela explique la diversité des situations ainsi que les multiples dénominations de ce genre de quartiers : quartiers informels, spontanés, populaires, précaires, illégaux, irréguliers, sous-équipés, ou encore non réglementaires. Ces différentes appellations sont utilisées pour qualifier ce qui constitue aujourd'hui l'essentiel des villes africaines.

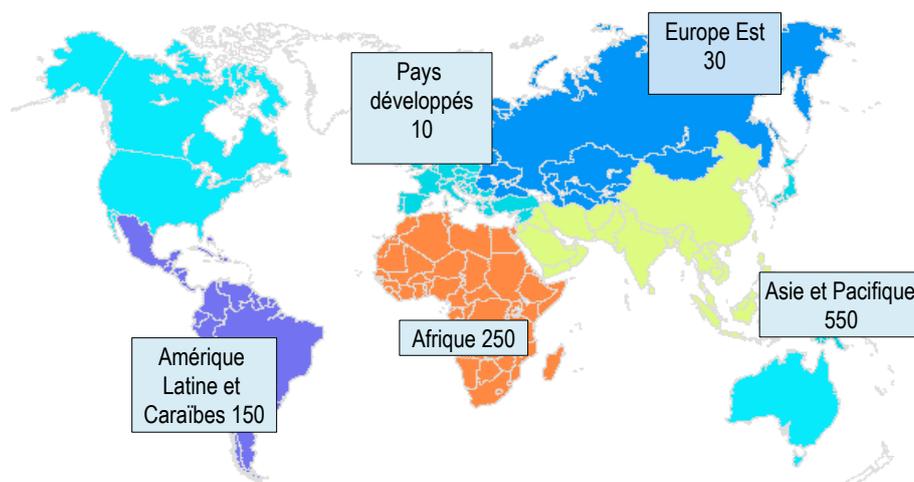


FIGURE 1

1:06

9:56

Répartition de la population des bidonvilles dans le monde (en millions d'habitants)

SITUATION DANS LES VILLES DU SUD

Entre 1992 et 2012, la population des quartiers précaires dans les villes du Sud a augmenté de 650 millions à plus de 860 millions. Dans le même temps, la proportion de la population a baissé en passant de 46,2% à 32,6%.

Année	% population	Total population
1992	46,2	650,4
1995	42,9	711,8
2000	39,4	760,0
2005	35,6	793,7
2007	34,3	803,3
2010	32,7	820,0
2012	32,6	862,0

FIGURE 2

3:00

9:56

Situation dans les villes du Sud

SITUATION DANS LES VILLES AFRICAINES

La carte de la figure 3 montre la situation dans les villes africaines. On peut constater de grands contrastes entre l'Afrique du Nord, avec l'Égypte et le Maroc, par rapport au reste du continent. L'ensemble des pays africains est concerné par le phénomène. La situation est cependant alarmante dans certains pays tels que le Soudan, la République Centrafricaine, le Tchad, l'Angola, la Guinée-Bissau ou le Kenya, où la proportion de population habitant les quartiers précaires peut atteindre 80%.

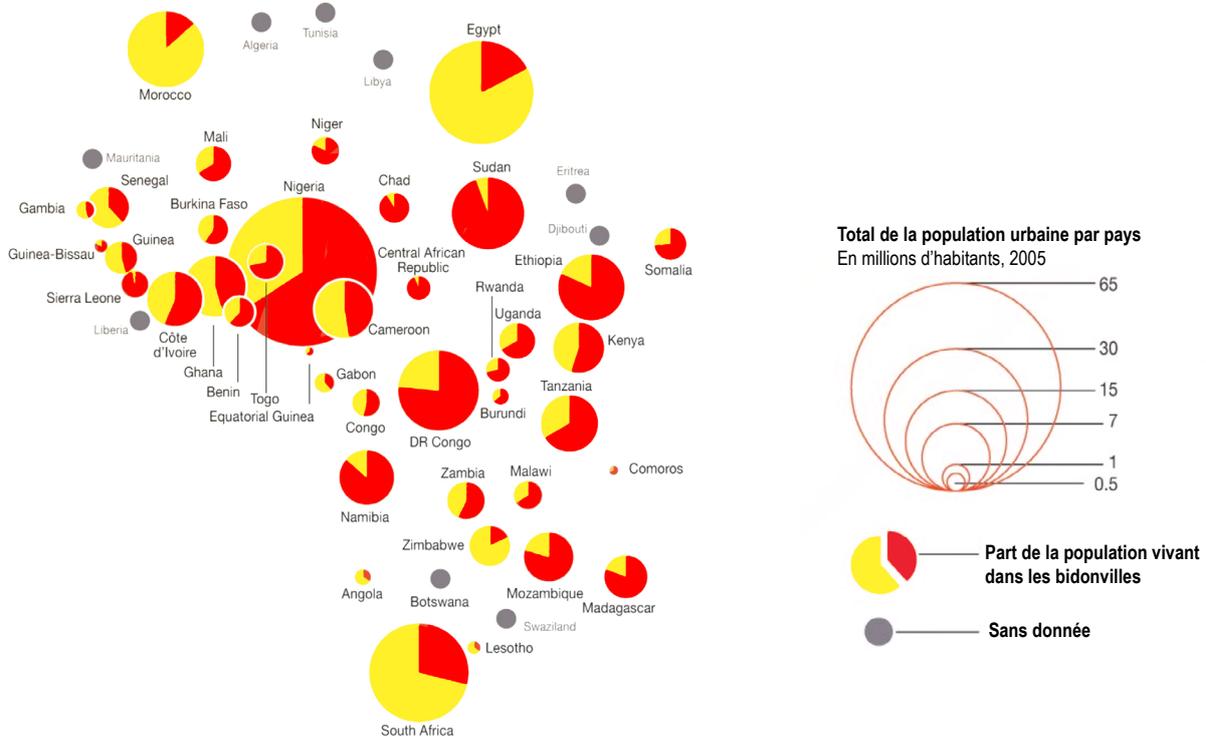


FIGURE 3

3:29

9:56

POIDS DE LA TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE

La quasi-totalité des pays africains vit une transition démographique vers un régime démographique moderne. Malgré un ralentissement, la croissance naturelle de la population mondiale continue d'alimenter les villes. Avec un doublement de la population tous les 20 ans, les villes africaines croissent à un rythme de 3% par an. La transition démographique est la situation faisant passer les pays d'un régime démographique primitif à un régime démographique moderne. La situation initiale est des taux bruts de mortalité et de natalité élevés. Grâce à un meilleur encadrement sanitaire, le taux brut de mortalité baisse rapidement alors que le taux de natalité reste élevé quelque temps avant de baisser à son tour. La période de régime démographique transitoire se situe où l'écart entre les deux courbes (fig. 4) est le plus élevé, c'est-à-dire où le taux de croissance naturel est le plus élevé. Le régime démographique moderne, que l'on trouve dans les pays développés, est caractérisé par de faibles taux de natalité et de mortalité.



FIGURE 4

7:33

9:56

Graphique de la transition démographique

FORTE ATTRACTIVITÉ DES VILLES

La seconde raison expliquant la croissance des quartiers précaires est la forte attractivité des villes (accès aux infrastructures, équipements et services; accès à un logement décent et opportunité d'emplois). Les villes sont considérées comme des lieux de modernité, de création de richesses, d'espoir et de possibilité d'ascension sociale. Bien que les possibilités réelles d'insertion soient limitées, elles continuent d'attirer les populations.

FAIBLESSE DES GOUVERNANCES TERRITORIALES ET INSTITUTIONNELLES

La troisième raison justifiant la présence de quartiers précaires est la faiblesse des gouvernances, qu'elles soient territoriales, urbaines ou institutionnelles. Les pouvoirs publics peinent à répondre de façon satisfaisante aux besoins en équipement des différents territoires dans le but d'assurer un développement harmonieux et cohérent. Les politiques d'aménagement du territoire sont souvent inexistantes et les politiques urbaines poursuivies sont inefficaces. Les outils de planification, de régulation et de contrôle ont un faible impact sur le territoire. Cela a pour conséquence la persistance de dysfonctionnements importants dans la planification et la régulation urbaine.

- Déséquilibre de l'armature urbaine (monopolaire le plus souvent);
- Domination d'une ville principale, généralement la capitale;
- Léthargie des villes secondaires;
- Décentralisation à parfaire;
- Faiblesse des structures déconcentrées;
- Diffusion de la pauvreté dans les espaces ruraux.

FIGURE 5

8:22

9:56

Faiblesse des gouvernances

**CONCLUSION**

Les raisons majeures justifiant l'existence et la diffusion des quartiers précaires dans les villes africaines ont été abordées. Il existe cependant d'autres raisons, moins immédiates, qui représentent des motivations d'installation dans un quartier précaire. Il s'agit notamment de la discrimination, du changement climatique ou encore des stratégies visant à l'accession à la propriété. De nombreuses personnes vivant dans les quartiers précaires sont dans une situation d'attente, en particulier dans les cas où il y a eu précédemment des distributions de terrains gratuites.



4. LA CRISE URBAINE

Entre 1970 et 1980, les quartiers précaires se sont multipliés dans l'ensemble des grandes villes africaines. Durant cette période, la plupart des pays devaient faire face à la crise économique, au choc pétrolier de 1973, ainsi qu'aux politiques néolibérales des États-Unis et de la Grande-Bretagne qui ont abouti au ralentissement des échanges internationaux et à la fragilisation de l'économie. De nombreux pays, comme la Côte d'Ivoire et le Nigeria, ont vu leurs ressources diminuer et leur endettement augmenter drastiquement. Ces événements se sont produits au moment où une majorité de ces pays étaient engagés dans d'importants programmes d'équipement (construction de voiries, adduction en eau potable, électricité, logements, etc.).

ÉLÉMENTS DE LA CRISE

La crise a été vécue de différente manière. Les principaux éléments sont :

- La rupture du cycle d'accumulation de la rente d'exploitation des produits agricoles et miniers, qui a débouché sur l'effondrement des cours des matières premières, constituant les ressources principales des pays africains.
- La baisse des exportations qui a eu comme conséquence la raréfaction des ressources engendrant une réduction des capacités de financement et la fragilisation des circuits de financement existants.

MANIFESTATIONS

Ces différents éléments de la crise ont eu pour conséquence :

- Le ralentissement des projets urbains: la réduction des moyens a poussé les États à privilégier les investissements directement productifs.
- La crise de la dette publique, liée directement à la raréfaction des ressources: de nombreux pays n'ont plus les moyens d'honorer leurs engagements vis-à-vis des bailleurs de fonds et ont vu leurs dettes publiques croître au point de remettre en question leur capacité à intervenir de manière durable dans des secteurs clés tel que les équipements, les infrastructures ou encore le foncier.
- L'imposition par les institutions de Bretton Woods des plans d'ajustements structurels (PAS): plans visant la limitation des interventions directes des États, pour favoriser les investissements privés. Les institutions de Bretton Woods ont conditionné les prêts dans le but de dégager des ressources et d'assurer le remboursement de la dette.
- La fragilisation de l'équilibre ville-campagne: augmentation de la migration vers les villes et intensification de l'exclusion des pauvres.

CONSÉQUENCES: DES ESPACES FRAGMENTÉS ET ULTRACOMPARTIMENTÉS

La persistance des difficultés a généré des villes duales, c'est-à-dire des villes où se juxtaposent divers espaces correspondant à différents niveaux d'intégration et de pratiques. Cela se traduit par la coexistence d'une ville légale qui répond aux normes établies et regroupe les centres administratifs, les quartiers résidentiels et les quartiers populaires centraux, et d'une ville illégale qui est le résultat des développements périphériques irréguliers, illégaux et sous-équipés.

Les espaces urbains produits au travers de cette crise urbaine se révèlent fragmentés et ultracompartimentés :

- Le centre s'oppose à la périphérie.
- Les quartiers ethniques se distinguent: ségrégation sociale ou professionnelle d'origine autochtone ou découlant d'un processus de formation d'espaces socio-ethniques, liés aux formes et filières de migrations en ville.
- L'opposition entre les quartiers riches et les quartiers pauvres: ségrégation sociale calquée sur les revenus. Les quartiers pauvres se distinguent par leur localisation géographique, leur proximité au centre et le niveau d'équipement.

CONCLUSION

Cette notion de crise urbaine a été particulièrement ressentie dans les villes africaines qui, suite à une longue période d'abondance, ont dû revoir l'ensemble des politiques publiques afin de s'adapter à la raréfaction des ressources à l'échelle planétaire. Pour de nombreux pays, cette crise signifiait une réduction des capacités d'intervention au moment où ils en avaient le plus besoin.

5. LA QUESTION FONCIÈRE (PARTIE 1)

SYSTÈMES DE PRODUCTION FONCIÈRE

Le foncier influence grandement les actions de planifications et de gestions urbaines. En Afrique, le rapport au foncier exprime à la fois le rapport des individus entre eux ou des communautés entre elles, et les rapports des individus ou des communautés avec l'État. L'évolution des villes africaines est marquée par la situation foncière. Les règles d'occupation, d'appropriation et d'usage du sol diffèrent d'une ville à l'autre, et parfois même d'un quartier à un autre. Le contexte foncier détermine, par exemple, les solutions apportées à la question du logement. La situation foncière des villes est souvent confuse, plaçant les acquéreurs de parcelles dans une situation d'insécurité.

DIMENSIONS DU FONCIER

Le foncier joue un rôle prépondérant dans le façonnement et la transformation des paysages urbains. Il revêt de multiples dimensions : économique, juridique, politique ou symbolique

Dans les villes africaines, l'identité, la propriété et l'autorité sont en lien direct avec la maîtrise du foncier. Cela a permis aux autorités coutumières, comme aux autorités administratives des États indépendants, d'asseoir leur pouvoir et de renforcer leur influence.

Le foncier urbain et périurbain, joue un rôle central dans les stratégies d'épargne et d'enrichissement des ménages urbains. Les ménages investissent dans le foncier afin de se protéger contre l'inflation et les risques, en particulier dans les sociétés où les systèmes de protection sociale sont peu développés.

FILIÈRES DE PRODUCTION

Dans de nombreux pays africains, le droit coutumier coexiste avec le droit moderne, lui-même dérivé du droit colonial. La colonisation a laissé des traces importantes dans les systèmes fonciers et les modes de gestion de l'administration foncière, en particulier en Afrique subsaharienne où les États indépendants ont hérité, sans les modifier, des prérogatives foncières des États coloniaux. Des procédures de création de la propriété ont été mises en place afin de sécuriser l'occupation foncière. Par la suite, les États africains ont cherché à uniformiser les droits fonciers, mais aujourd'hui encore, il existe une superposition du modèle étatique moderne et du système foncier préexistant. Ces différents systèmes se réfèrent à des juridictions distinctes reconnues ou admises par tous y compris l'État. Ce dualisme juridique oppose le droit écrit aux autres droits et conduit souvent à l'exclusion et à la marginalisation des groupes vulnérables. On distingue deux formes de production principale (fig. 1):

- Le régime *néocoutumier* de production foncière: il dérive du droit coutumier qui régit essentiellement l'appropriation collective de terrains. Actuellement, il est estimé qu'entre 50 et 80% des terrains urbains sont produits par ce régime. Il existe cependant une grande diversité de situations selon les pays et de multiples interprétations. Deux cas de figure majeurs peuvent être observés :
 - Les pays ayant aboli les droits coutumiers en privilégiant la tenure individuelle du sol, comme le Cameroun ou la Mauritanie : l'objectif de la réorganisation foncière était de sécuriser les investissements des États, de protéger les droits et de gérer de façon rationnelle un patrimoine limité.
 - Les pays où le mode de tenure foncière coutumière domine tel que l'Afrique du Sud, le Ghana, le Bénin, le Togo ou encore le Rwanda. Les autorités doivent composer avec les chefferies coutumières pour tout projet comprenant une dimension foncière.

- Le régime étatique, l'État cherche à contrôler le foncier par la promotion d'un accès individuel et l'abolition des anciennes formes d'usage. Cette ambition est cependant compliquée en raison de la faiblesse des moyens techniques et financiers, ainsi que des dysfonctionnements du secteur foncier. Il existe plusieurs formes d'accès au foncier :
- Le permis d'habiter qui date de la période coloniale, il s'agit d'une autorisation administrative d'usage d'un terrain public dont la propriété reste à l'État.
 - La concession urbaine qui est la cession provisoire ou définitive d'une portion du domaine privé de l'État.
 - Le permis d'occuper qui est la règle aujourd'hui dans la plupart des pays, il s'agit d'un droit d'occupation d'une partie du domaine privé collectif. Ce droit peut aboutir à une appropriation définitive sous la forme d'établissement d'un titre foncier.

Notons qu'entre les systèmes étatiques et néocoutumier, il existe des formules intermédiaires comme les arrangements entre individus.

Mode d'occupation		Caractéristiques
Néo-coutumier		- Dérive du droit coutumier - Concerne 50 à 80% des terrains - Diversité et complexité des interprétations
Etatique (publique)	Permis d' habiter	autorisation administrative d'usage d'un terrain public
	Concession urbaine	cession partielle du domaine privé de l'Etat
	Permis d' occuper	droit d'occupation d'une partie du domaine privé collectif;
informelle		Occupation illégale, squat

FIGURE 1

8:36

11:04

Tableau récapitulatif des filières de production du foncier

DROITS FONCIERS

Les droits fonciers sont relatifs à plusieurs aspects: l'accès, l'utilisation, la vente ou la location et la transmission (héritage, don, etc.). Ces droits peuvent être individuels ou collectifs et varient en fonction des différents régimes (étatique, coutumier ou parfois religieux).

PRINCIPALES DIFFICULTÉS

En raison de la confusion due à la superposition de divers droits, la plupart des villes africaines doivent faire face à une multiplication des litiges et des conflits. Cela signifie que l'appropriation n'est jamais certaine et génère une forte insécurité foncière. En parallèle, certains profitent de cette situation pour spéculer et empocher des plus-values au détriment de la collectivité publique. Le manque de maîtrise du foncier est la cause de nombreuses difficultés qui handicapent le développement harmonieux des grandes villes africaines.

CONCLUSION

Le foncier est un point important dans les villes africaines, aussi bien du point de vue juridique, économique, que psychologique. L'accès au foncier et l'acquisition d'une sécurité foncière apparaissent de plus en plus comme la garantie d'une bonne intégration urbaine. Cela explique la course effrénée des populations pour obtenir une parcelle. Cependant, même lorsqu'elles y arrivent, l'appropriation du terrain n'est souvent pas garantie, en raison de la coexistence de différentes formes de tenure foncière.

6. LA QUESTION FONCIÈRE (PARTIE 2)

Cette leçon aborde les différents dispositifs permettant de gérer la conservation, les transactions, les mutations, les taxations et les conflits de propriétés, qui s'ajoutent à la situation de confusion qui règne dans les villes d'Afrique en raison de la coexistence de plusieurs systèmes de juridiction foncière.

SYSTÈMES D'ADMINISTRATION FONCIÈRE

Durant plusieurs siècles, les pays occidentaux se sont battus pour construire des systèmes d'administration foncière efficaces qui furent ensuite introduits dans la plupart des pays africains lors de la période coloniale. Cependant, la faible capacité et les exigences liées à ces systèmes ont limité leurs performances, les villes africaines sont confrontées à un manque d'informations foncières fiables. De nombreux pays d'Afrique ont adopté une législation foncière basée sur la délivrance de titres fonciers qui est une immatriculation des immeubles au livre foncier donnant droit à une concession définitive. Bien que des progrès importants aient été faits dans les domaines de la gestion informatisée, des techniques de levés topographiques et de restitution cartographique, la plupart des pays n'y ont pas accès et ont une gestion chaotique et approximative des propriétés foncières.

SYSTÈME D'INFORMATIONS FONCIÈRES (SIF)

Le système d'informations foncières est une base de données produisant une information liée aux parcelles et facilitant leur gestion. Ce dispositif permet de collecter, de traiter, de mettre à jour et de corréliser ces informations, ainsi que d'assurer les rôles suivants :

- participer à la sécurisation foncière en garantissant les droits sur les parcelles ;
- assurer des ressources fiscales aux collectivités locales ;
- contribuer à l'aménagement et à l'équipement des villes.

REGISTRE FONCIER URBAIN (RFU)

Le registre foncier urbain est un outil de gestion municipale construit à partir d'une carte parcellaire adressée. Ces registres ont été conçus et mis en place dans les années 1990 pour accompagner les processus de décentralisation. Il s'agit d'une base de données permettant de développer des applications fiscales, foncières et urbaines. Cette base de données renforce la maîtrise d'ouvrages, grâce à de meilleures capacités techniques d'intervention, notamment en fournissant la cartographie de base, et améliore les ressources financières des communes grâce un meilleur recouvrement des impôts fonciers pour le financement des actions de développement urbain.

CADASTRE

Le cadastre est une base de données, informatisée ou manuelle, qui allie les plans parcellaires aux informations littérales. Il fait l'inventaire des propriétés foncières et immobilières (terrains et locaux). L'inventaire cadastral doit être :

- descriptif, c'est-à-dire fournir les informations relatives à la localisation, à la délimitation, au statut juridique du propriétaire ou de l'occupant ;
- exhaustif, c'est-à-dire couvrir la totalité d'un secteur géographique pour avoir une uniformité dans la nature des informations disponibles ;
- permanent, c'est-à-dire mis à jour régulièrement ;
- parfois aussi évaluatif, afin de fournir la valeur des biens ou donner les informations permettant de déterminer cette valeur.



TYPES DE CADASTRES

Suivant les finalités, il existe trois types de cadastre :

- Le cadastre fiscal permet la gestion des données relatives aux biens fonciers, telle que la détermination des diverses taxes. Dans ce cas, le cadastre doit être évaluatif.
- Le cadastre légal est destiné à l'identification du propriétaire d'une parcelle et à la détermination des droits qui s'attachent à son usage. Il est ici nécessaire de connaître le statut juridique, l'état et les limites exactes de la parcelle, ainsi que les droits et servitudes s'y rattachant.
- Le cadastre polyvalent vise plusieurs objectifs en relation avec la fiscalité, la légalité et l'urbanisme. Cet outil permet d'attester et de garantir les droits, de déterminer les valeurs des biens et de gérer le patrimoine foncier.

Le cadastre peut être simplifié lorsque la saisie et le traitement ne concernent qu'une partie de l'information ou lorsque le stockage et la restitution des données sont simplifiés.

MARCHÉS FONCIERS

Les marchés fonciers constituent, aux côtés des filières de productions de parcelles et d'administration foncière, l'autre volet important de la question foncière dans les villes africaines. Les marchés fonciers se développent en raison des politiques d'individualisation et de la demande croissante de terrains à bâtir. L'écart entre l'offre publique de terrains et la demande pousse les ménages à acquérir leur parcelle sur les différents marchés, formels ou informels. Ces marchés reposent principalement sur l'écart entre les prix administrés et les prix réels des terrains. Les écarts sont notamment liés au niveau de reconnaissance légale des parcelles mises sur le marché. Aujourd'hui, la demande est telle que de nombreux métiers (topographes, géomètres, etc.) prospèrent autour du commerce de terrains en Afrique.

CONCLUSION

Le cadastre, comme tout autre outil d'administration foncière, est utile uniquement s'il est régulièrement mis à jour. La distinction entre les différents outils repose principalement sur leurs finalités et leur niveau de complexité. Paradoxalement, l'imposition foncière est encore peu pratiquée dans les villes africaines. L'amélioration de l'administration des biens fonciers par l'adoption d'outils simples et adaptés permettrait d'accroître les ressources communales, par un meilleur recouvrement consécutif à une meilleure identification des contribuables.

7. LA QUESTION DU LOGEMENT

Au même titre que le foncier, la question du logement constitue l'une des problématiques majeures de l'organisation et de l'évolution des villes africaines. Les quartiers précaires sont en partie une conséquence de la crise aiguë du logement que connaissent la plupart des grandes villes d'Afrique. Le logement n'est pas seulement un élément satisfaisant les besoins des ménages, c'est aussi un facteur d'émancipation et d'intégration urbaine. Par sa forte valeur ajoutée, il constitue un moteur essentiel de croissance économique et un refuge pour certaines catégories sociales en l'absence de créneaux d'investissements plus rentables.

DÉFINITION DU LOGEMENT

Le terme de logement est souvent confondu, par abus de langage, avec l'habitat, dont il n'est, en réalité, qu'une composante. Le logement correspond à l'unité d'habitation qui entre dans la constitution de l'habitat. L'habitat est une notion plus vaste comprenant l'ensemble des éléments constitutifs du cadre de vie (jardins, parcs, voiries, équipements et aménagements divers).

Habitat de standing	5%
Habitat économique	10%
Habitat évolutif	35%
Habitat irrégulier	50%

CONDITIONS GÉNÉRALES DE LOGEMENT

Les conditions de logement varient fortement d'une ville à l'autre. Elles dépendent des politiques nationales et des revenus des ménages déterminant leur capacité d'accès aux logements. Les modes d'habiter sont également très divers, il est donc difficile d'appréhender et de comparer les situations du logement dans les villes africaines. De manière générale, les conditions de logement peuvent être mesurées en fonction des critères suivants :

- les statuts d'occupation ;
- la densité d'occupation ;
- la qualité des constructions ;
- le niveau de raccordement aux voiries et aux divers réseaux.

Ces critères d'évaluation permettent d'établir une typologie à quatre niveaux (fig. 1) qui peut être adaptée à la situation de chaque ville, notamment en affinant le contenu de chaque catégorie. Le tableau de la figure 2 montre quelques exemples de loyers pratiqués dans trois capitales de l'Ouest africain. Les situations sont très similaires en termes de loyer pour les habitats précaires et les habitats populaires entre Nouakchott et Dakar. On peut noter les écarts importants pour les appartements ou les villas qui correspondent au mode de logement privilégié des classes sociales supérieures.

FIGURE 1

3:52

15:52

Typologie de logement

Nature	Loyer mensuel (en FCFA)		
	Dakar	N'Djamena	Nouakchott
Chambre Q.précaire	15 000		15 000
Chambre Q.populaire	25 000	10 000	25 000
Appartement	200 à 700 000		150 à 200 000
Villa	700 à 1 500 000	450 à 500 000	200 à 700 000

1 euro = 655 FCFA

FIGURE 2

3:52

15:52

Exemples de prix pratiqués en termes de loyer

PRODUCTION DE LOGEMENTS

La production de logements intervient suivant une chaîne qui inclut la politique publique d'habitat et de logement, les règles et conditions nationales de promotion immobilière, ou encore les programmes d'aménagement et de planification au niveau local. En Afrique, le logement a rarement bénéficié d'une priorité politique élevée. L'État a généralement le monopole des terrains, mais n'en produit pas suffisamment, incitant les populations à les occuper illégalement. Le rythme de production de logements est pourtant un bon indicateur de développement économique.

FILIÈRES DE PRODUCTION

Deux filières de production de logements se côtoient dans les villes africaines :

- L'habitat planifié : programmes publics de logements, groupé ou individuel.
- L'habitat populaire : auto-construction de logements dans un cadre souple mais souvent réglementé, contrairement aux idées reçues.

Au moment des indépendances, un effort de modernisation et d'équipement des villes a été consenti par les gouvernements. De nombreux établissements ont été créés à cette époque pour mettre en œuvre les vastes programmes de construction de logements. Cependant, le prix du foncier et les conditions d'achat ont exclu la majorité des citoyens n'ayant pas de revenus réguliers ni d'épargne. Les objectifs n'ont souvent pas été atteints et les logements ont été affectés à des populations à revenus plus élevés. L'échec de ces programmes est dû notamment à la raréfaction des ressources et au niveau élevé de la demande. La situation fut similaire pour les programmes de rénovation-réhabilitation, mis en place dans les années 1980. Les résultats furent peu concluants en raison de l'inaccessibilité aux faibles revenus, ainsi que des divers obstacles tels que la bureaucratie, la difficulté d'accès au foncier, la rareté et le coût de la main-d'œuvre qualifiée ou encore l'inexistence de financement à long terme. Ces multiples échecs dans la production de logements ont poussé de nombreux pays à s'orienter vers la production de parcelles assainies.



FIGURE 3

8:22

15:52

Illustration de la difficulté de maintenance des habitats groupés à Abidjan

FAIBLE NIVEAU DE PRODUCTION DE LOGEMENTS

La situation de la plupart des grandes villes africaines en matière de production du logement est une inadéquation entre l'offre et la demande. Le faible rythme de production depuis des décennies a pour conséquence un déficit qui s'élève à des centaines de milliers de logements, voire plus. La continuité de la croissance et le caractère inépuisable de la demande (ceux qui n'ont pas de logement voudront en avoir et ceux qui en ont déjà souhaiteront l'adapter à leur famille) expliquent ce faible rythme de production et l'accumulation du déficit.



FIGURE 4

8:41

15:52

Production de logements de manière artisanale à Nouakchott

OBSTACLES À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Il existe de nombreux obstacles à la production de logements dans les villes africaines:

- L'inadaptation du cadre juridique: les textes sont souvent en décalage avec la réalité.
- La rigidité des normes techniques, souvent inaccessibles pour de nombreuses populations.
- L'inexistence de dispositifs de financement adaptés.
- L'absence de programmes d'infrastructures et d'équipements accompagnant les logements réalisés.
- La difficulté de trouver une main-d'œuvre qualifiée.

EXEMPLE SUD-AFRICAIN

L'exemple sud-africain démontre le lien entre la volonté politique et le traitement des questions urbaines, ainsi que l'importance symbolique que révèle le logement dans un contexte de renouveau politique. Dès 1992, l'accès au logement est devenu l'un des principaux enjeux en Afrique du Sud. Le gouvernement sud-africain a mis en route un programme massif de construction de maisons individuelles destinées aux personnes démunies. Près de 2,5 millions de logements ont été construits et distribués gratuitement à environ 13% des ménages sud-africains. Cette politique a ainsi répondu au besoin de trouver des solutions rapides et quantitatives à la crise du logement. Les programmes de réhabilitation d'habitat informel et les projets de logement social locatif sont par la suite venus compléter cette politique qui commençait à montrer ses limites. Cependant, aujourd'hui encore, le déficit de logement s'élève à environ 2,2 millions d'unités.

- Programme RDP «Reconstruction and Development Programme » conçu par ANC et mis en œuvre à partir de 1994;
- Fourniture gratuite de logements aux ménages pauvres;
- Environ 2,5 millions de logements construits en 15 ans!
- Mais critiques virulentes contre des logements excentrés dans des zones faiblement équipées.

FIGURE 5

11:53

15:52

L'exemple sud-africain

FINANCEMENT DU LOGEMENT

La réalisation d'une habitation est un projet d'investissement lourd qui nécessite de mobiliser plusieurs revenus annuels d'un ménage. La majorité des ménages utilisent diverses formules, telles que le prêt informel, l'épargne, l'aide familiale ou d'amis, le soutien d'un employeur, etc. Cela explique l'étalement de la construction sur plusieurs années. Une autre solution est le financement par une banque au moyen d'un emprunt remboursé sur plusieurs années. En Afrique, seuls 15 à 20% des ménages peuvent accéder à un crédit hypothécaire.

Les figures 6 à 8 illustrent différents programmes de construction de logements en Côte d'Ivoire, en Tunisie où la question des quartiers précaires a été réglée pratiquement en totalité, et au Maroc.



FIGURE 6

14:27

15:52

Programme de construction de logements en Côte d'Ivoire



FIGURE 7

14:41

15:52

Programme de construction de logements en Tunisie



FIGURE 8

14:57

15:52

Programme de construction de logements au Maroc

CONCLUSION

La question du logement dans les villes africaines est complexe, d'une part car elle varie d'une ville à l'autre, et d'autre part car la production de logement intervient dans un circuit englobant la puissance publique, les collectivités territoriales et les institutions de financement. De nombreuses contraintes empêchent une production massive de logements abordables et accessibles au plus grand nombre de citoyens africains.



8. L'INTERVIEW DE LA SEMAINE

Pourquoi y a-t-il des bidonvilles ?

- Les villes sont les lieux sur lesquels s'appuie le développement (leçon 1). Elles attirent de nombreuses populations, qui viennent pour essayer de profiter de la concentration urbaine pour réussir et pouvoir s'intégrer.
- Les pays d'Afrique vivent actuellement une transition démographique, c'est-à-dire une période où les courbes de mortalité et de natalité sont les plus fortes, et donc la croissance de la population est la plus importante. Il y a eu de nombreuses améliorations, notamment sur les plans sanitaires et de l'éducation, mais en même temps, l'économie se développe lentement. Il y a donc un écart entre ce que les villes peuvent offrir et les besoins des populations.
- La faiblesse des gouvernances est le troisième élément de réponse. Les quartiers précaires sont liés à la question du logement qui, dans les villes, est normalement de la responsabilité des pouvoirs publics. Ces derniers étant souvent défaillants, les populations doivent se débrouiller, notamment en s'installant sur des terrains qui ne leur appartiennent pas.

Les bidonvilles s'appuient sur ces trois piliers. Ils sont souvent associés à la pauvreté, cependant, aujourd'hui, les quartiers précaires accueillent des populations qui ne sont pas forcément pauvres, mais qui n'arrivent plus à faire face aux exigences de la vie en ville.

La ségrégation n'est-elle pas la définition même de la ville ?

La ville est espace, mais elle est aussi société. Dans l'évolution des villes africaine, l'espace était partagé et ségrégué déjà bien avant la colonisation. La ségrégation peut être d'origine professionnelle, ethnique ou sociale. La ville est donc une ségrégation. Aujourd'hui, les habitants des quartiers pauvres sont stigmatisés et donnent l'impression de ne pas faire partie de la ville, mais les distinctions sociales ou professionnelles ont toujours été affirmées dans l'espace urbain. C'est une dimension dont il faut tenir compte dans la planification et la gestion de la ville, afin que chacun puisse y trouver sa place. La ségrégation n'est pas forcément négative si l'on en prend conscience et que l'on fait en sorte que les populations cohabitent. La difficulté est que les villes ont tendance à exclure alors qu'elles devraient justement intégrer. C'est sur cet aspect qu'il faut aujourd'hui réfléchir à des solutions de cohabitation et des formes d'union, afin de porter les villes vers l'avenir.

Le problème de ségrégations ne serait-il pas plutôt lié aux riches, puisque ces derniers se barricadent et augmentent cette ségrégation, empêchant la ville inclusive ?

Dans le monde entier, les villes doivent, du point de vue des politiques comme des bailleurs, créer des richesses. Beaucoup d'habitants vont en ville car c'est un moyen pour s'enrichir et évoluer. La ségrégation, de plus en plus virulente entre riches et pauvres, fait donc partie de la ville. Mais les pauvres doivent pouvoir compter sur une administration et des formes de gouvernance qui tiennent compte des effets de la pauvreté. L'État doit accompagner les pauvres, aussi bien sur le plan économique que de l'éducation.

Les quartiers précaires impliquent le foncier et la propriété. Au Nord comme au Sud, il existe des formes de propriétés différentes, individuelles ou collectives. En Afrique, la terre étant un bien collectif, est-ce que la propriété collective est à l'agenda ?

Le foncier est le nœud du problème, puisqu'il est directement lié au logement et donc à la qualité de vie. En Afrique, le foncier possède à la fois une valeur symbolique, mais c'est aussi un refuge puisque, sur le plan économique, il permet d'investir et de s'enrichir. Le foncier est une forme de médiation entre les individus, les communautés et les pouvoirs publics, c'est donc un aspect central, comme le souligne aussi l'étalement urbain. Les villes africaines sont passées par plusieurs étapes, de l'appropriation coutumière, aux règles coloniales qui donnent à l'État le pouvoir d'administration des terres et permettent une accession individuelle. La question de la sécurité foncière est devenue très importante dans ce contexte où les droits sont incertains et les titres peuvent être contestés. Il faut aujourd'hui trouver des solutions à la question foncière puisqu'elle est le socle du logement, sans terrains, les habitants ne peuvent pas avoir d'habitation.

**Quel est le lien entre le foncier et l'habitat ?**

Le lien entre le foncier et l'habitat est direct. En Afrique, la notion d'habitat est confondue avec le logement. Les processus d'accès au logement reposent directement sur les disponibilités foncières. Dans certains pays, comme le Togo, le Bénin ou l'Afrique du Sud, l'État doit négocier avec des communautés pour la mise en place de projets importants. La disponibilité des terrains est un élément indispensable pour la réalisation de grands projets.

9. CARACTÉRISTIQUES ET ESSAI DE DÉFINITION

Bien que les quartiers précaires soient tous différents, ils possèdent des caractéristiques communes. La précarité d'un quartier s'apprécie sur le plan physique, c'est-à-dire par sa constitution organique, et sur son contenu, c'est-à-dire par les personnes hébergées, ainsi que les équipements, les infrastructures et les services proposés. La complexité et la variété des situations exigent de nuancer les caractéristiques communes attribuées, ces dernières étant fortement liées aux modes et aux conditions de création du bidonville. La constitution physique, le contenu social et les statuts d'occupation sont trois aspects qui permettent d'établir des points communs entre les différents quartiers.

EXCLUSION URBAINE ET SOCIALE

Les quartiers précaires s'installent souvent sur des terrains accidentés, marécageux ou ensablés. Les premiers quartiers étaient situés proche des bassins d'emplois, mais les plus récents ont été obligés de se développer sur des terrains éloignés et de mauvaise qualité. Les principales infrastructures qui font la ville, telles que l'eau courante, l'électricité, les écoles, les centres de santé ou l'assainissement, sont généralement absentes. Les habitants doivent se rendre en ville pour accéder aux services urbains. Les habitations sont souvent des abris de fortune construits avec des matériaux de récupération, des tôles, des planches ou des toiles. Lorsque la situation le permet, ces habitations deviennent une juxtaposition d'espaces fonctionnels, aménagés au fil du temps. En raison d'un fort taux d'analphabétisme et d'un niveau de chômage élevé, les populations sont stigmatisées et les quartiers confondus avec des repères de banditisme et de délinquance.

PRÉCARITÉ JURIDIQUE DES STATUTS D'OCCUPATION

Sur le plan juridique, les quartiers précaires sont installés sur des terrains publics ou privés. Il s'agit généralement de zones pas encore affectées ou de terrains attribués attendant leur mise en valeur. L'occupation illégale des terrains empêche les populations d'investir dans l'amélioration du bâti, et par conséquent maintient une situation de précarité foncière et d'insécurité liée au risque de déguerpissement.

Ces quartiers font face à différentes formes de précarité: absence d'assainissement (fig. 1), absence d'électricité (fig. 2), forte densité et promiscuité des habitations (fig. 3), vulnérabilité aux catastrophes naturelles comme les inondations (fig. 4) ou les glissements de terrains, situation dans un environnement austère (fig. 5), etc.



FIGURE 1

3:55

7:47

Entassement d'ordures dans le bidonville Kibera à Nairobi, Kenya

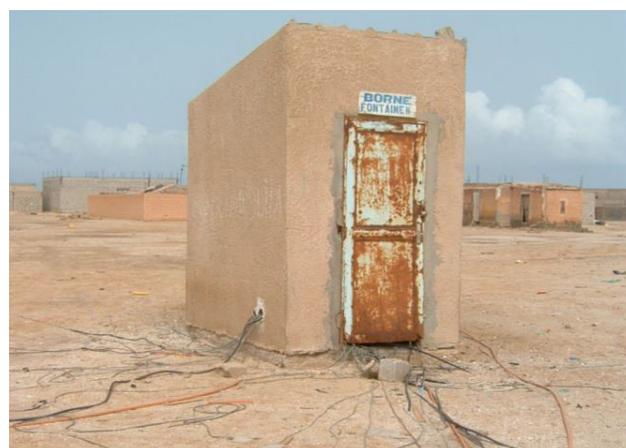


FIGURE 2

3:58

7:47

Niche électrique à Nouakchott où les habitants peuvent se raccorder à l'électricité moyennant un forfait mensuel



FIGURE 3

4:23

7:47

Illustration de la forte densité dans le quartier Gobelet à Abidjan, détruit en 2012



FIGURE 4

4:47

7:47

Inondations récurrentes dans le quartier précaire de Pikine, Dakar



FIGURE 5

5:08

7:47

Colonisation des dunes dans la périphérie de Nouakchott, le quartier n'a aucune liaison motorisée possible avec la ville

UNE DÉFINITION THÉORIQUE À NUANCER

En novembre 2002, une première définition officielle pour caractériser un quartier précaire est fournie par l'ONU. Cette définition retient quatre critères mesurables par des indicateurs où l'observation d'un seul des critères permet de qualifier le quartier de précaire :

- approvisionnement insuffisant en eau potable ;
- conditions d'assainissement et accès aux infrastructures de base insuffisante ;
- qualité de la construction du logement insuffisante ;
- forte densité d'occupation.

Le critère de la sécurité foncière envisagé initialement pour compléter la liste n'a pas été retenu en raison de la difficulté de le mesurer par des indicateurs pertinents.

CONCLUSION

Ce qui détermine un quartier précaire dans un contexte, peut être très différent ailleurs, il faut donc rester prudent avec cette approche théorique de définition. De la même manière, ce qui est considéré comme déterminant aujourd'hui pour qualifier une situation de précarité, peut s'avérer inexact ou décalé quelques années plus tard.



10. LES DIFFÉRENTES FORMES D'IRRÉGULARITÉ

Les quartiers précaires créés en dehors des normes et des limites admises par la ville sont qualifiés d'irréguliers et d'illégaux, même si aujourd'hui, on parle généralement plutôt d'informalité. Cela n'est pas dû à un changement dans la structure des quartiers, mais à un changement d'attitude des pouvoirs publics. L'irrégularité ou l'informalité signifie un manquement aux règles et aux usages.

IRRÉGULARITÉ FONCIÈRE

L'irrégularité foncière correspond à l'absence de reconnaissance des droits des occupants liés au terrain. La juxtaposition de différents systèmes de production foncière (leçon 5) empêche la garantie des droits fonciers, puisque ce qui est légal dans un système peut être illégal dans un autre. L'irrégularité a aussi trait au mode d'acquisition des parcelles. De nombreuses transactions de terrains ne sont pas juridiquement autorisées. C'est le cas notamment des autorisations provisoires ou des concessions dont l'affectation est liée à une activité ou à une exploitation particulière.

IRRÉGULARITÉ URBANISTIQUE

L'irrégularité urbanistique est liée au non-respect des règles de mise en valeur des parcelles :

- absence de plans de lotissements ;
- affectations des zones pas respectées ;
- normes d'aménagement pas respectées (taille des parcelles notamment) ;
- construction sur des sites dangereux ;
- règles de construction pas respectées.

IRRÉGULARITÉ ADMINISTRATIVE

L'irrégularité administrative concerne l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis des quartiers précaires. Ces quartiers sont d'abord ignorés, il n'y a pas de reconnaissance officielle et les autorités réagissent souvent en mettant en œuvre des actions d'éradication avec un caractère répressif. Dans un second temps, les quartiers irréguliers sont tolérés car les autorités constatent que ces quartiers ne sont pas la manifestation d'un phénomène conjoncturel, mais une évolution structurelle durable. Cela explique le revirement d'attitude qui a abouti au consensus des divers intervenants pour imaginer de nouvelles solutions comme la régularisation et la restructuration, la production massive de terrains à bâtir viabilisés ou encore la prévention des occupations illégales.

CONCLUSION

L'illégalité ou l'irrégularité correspondent à l'observation ou non des règles et des usages liés à l'accès au sol et à sa valorisation. Il s'agit principalement d'une question de reconnaissance légale et de jouissance de droits fonciers. Ces éléments sont entièrement dépendants de l'attitude des autorités et des moyens à leur disposition pour combattre le phénomène.

11. TYPOLOGIES (PARTIE 1)

Certaines caractéristiques sont communes à l'ensemble des quartiers précaires des villes africaines (leçon 9), cependant, bien qu'ils soient généralement associés à la pauvreté, ces quartiers accueillent aussi des populations de classes moyennes, exclues des marchés fonciers légaux ou spéculatifs.

L'histoire et les conditions d'évolution des quartiers précaires ont un impact sur leur constitution physique et organique qui fait leur identité et leur personnalité. Il est possible d'établir une typologie basée sur la nature du bâti (précaire, dur, semi-dur, etc.), les conditions d'existence ou encore la place du quartier dans l'agglomération.

LE BIDONVILLE STRICTO SENSU

Le premier type de quartier précaire est le bidonville stricto sensu qui accueille les populations les plus démunies. Ce type concentre toutes les formes d'exclusions: sociale, urbaine et foncière. Les populations des bidonvilles stricto sensu subissent les contraintes d'une double précarité: physique (abris de fortune) et juridique (précarité du statut d'occupation). Ce type de quartier est caractérisé par:

- Une installation sur des zones à risque: ces quartiers s'installent souvent sur les plus mauvais terrains des villes.
- Des constructions en matériaux de récupération (tôle, toile, bois, etc.) (fig. 1).
- L'absence d'équipement et d'infrastructure de base.
- Une sous-intégration à la ville: ces quartiers sont éloignés et déconnectés de la ville, en termes de transport et de services.
- Une menace d'éviction: ces quartiers occupent souvent illégalement le terrain et risquent d'être déguerpis à tout moment, cela empêche les populations de consolider leurs habitations.



FIGURE 1

4:05

6:58

Habitations construites en matériaux de récupération



FIGURE 2

4:21

6:58

Juxtaposition d'espaces de vie et promiscuité



FIGURE 3

4:26

6:58

Vulnérabilité des habitations aux aléas de la météo

QUARTIERS IRRÉGULIERS CONSOLIDÉS OU EN VOIE DE L'ÊTRE

Le second type regroupe les quartiers irréguliers déjà consolidés ou en voie de l'être. Il s'agit généralement de quartiers anciens qui, par la consolidation de leurs habitations en dur et l'amélioration de leur niveau d'équipement, finissent par être tolérés. Au fil du temps, les autorités ont tendance à consentir quelques investissements afin d'assurer la sécurité des personnes. Par leur ancienneté, ces quartiers atteignent un niveau de mixité sociale grâce à l'arrivée progressive de populations diversifiées. Les habitants s'organisent pour faire vivre leur quartier et l'intégrer à la ville.



FIGURE 4

5:29

6:58

Les constructions en dur et les antennes paraboliques témoignent de la confiance des habitants dans la durabilité de leur occupation foncière



FIGURE 5

5:53

6:58

La construction en dur de l'ensemble du quartier de Pikine dissuade les pouvoirs publics de le démolir

CONCLUSION

Le bidonville stricto sensu est sous la menace perpétuelle de l'expulsion. Par leur ancienneté, les quartiers précaires irréguliers, finissent par être tolérés et faire l'objet d'investissements de la part des autorités. Cela vise notamment à assurer une sécurité et un service minimum aux populations. Les interventions publiques confortent les habitants dans leurs résidences, ce qui encourage ces derniers à consentir à des investissements pour améliorer leurs conditions d'habitat. Il devient alors difficile de les déguerpir.

12. TYPOLOGIES (PARTIE 2)

Après les bidonvilles stricto sensu et les quartiers précaires consolidés ou en voie de l'être (leçon 11), il y a un troisième type dont les caractéristiques s'apparentent à celles des quartiers précaires, c'est celui des quartiers centraux laissés à l'abandon. Ce type se trouve partout en Afrique. Il s'agit de quartiers formels qui subissent un processus de dégradation et se transforment peu à peu en ghettos urbains qui ne retiennent que les populations qui n'ont pas d'autres choix de résidence.

PROCESSUS CONTINU DE DÉGRADATION

Les dégradations subies par ce type de quartier reposent essentiellement sur les aspects suivants :

- Fortes densités et promiscuité des habitations
- Insalubrité due au manque d'entretien ou à une défaillance des services (ramassage des ordures par exemple). Il arrive également que l'absence d'entretien soit volontaire, que ce soit pour les besoins de spéculation par les propriétaires ou les besoins de rénovations envisagées par les promoteurs.
- Retard important dans l'adaptation des équipements, des infrastructures tels que la voirie ou les approvisionnements en eau potable et en électricité, et des services comme l'accès à internet.

PROCESSUS DE GENTRIFICATION

La dégradation de ces quartiers peut aussi découler du processus de gentrification en cours qui affecte des portions entières des villes et, en particulier, des centres-villes. Ce processus aboutit généralement à la requalification des quartiers anciens. Ce processus de gentrification est la conséquence :

- d'une transformation des espaces liées à une intensification des investissements ;
- de l'accroissement de la valeur immobilière des constructions ;
- de l'attrait d'activités à forte valeur ajoutée.

Les figures 1 à 3 illustrent le processus de gentrification en cours dans le centre-ville de Nouakchott où la progression des nouvelles constructions en hauteur et des immeubles modernes affecte l'occupation du centre-ville et la revalorisation des terrains alentour. Le centre-ville fait l'objet d'une profonde transformation.



FIGURE 1

3:22

6:32

Nouvelles construction au centre-ville



FIGURE 2

3:45

6:32

Démolition des anciens bâtiments



FIGURE 3

3:50

6:32

De nouveaux immeubles remplacent les anciens quartiers taudifiés

LES MÉDINAS AU MAGHREB

Le processus de gentrification permet une lecture de l'évolution des médinas du Maghreb. Ces vieux quartiers des villes du Maghreb sont souvent issus des premiers noyaux de développement urbain. Ils ont d'abord accueilli des populations bourgeoises dans de grandes maisons à cour de standing. Puis, dès le début des années 1930, ces populations abandonnent progressivement la médina pour se déplacer vers les nouveaux quartiers, plus modernes, plus confortables et plus tranquilles. Ce mouvement de départ a été suivi de l'arrivée de nouvelles populations issues du milieu rural. Ces quartiers sont alors entrés en crise en raison d'une densification exagérée et d'une paupérisation qui ont conduits à leur taudification et à leur abandon. Ce n'est qu'au début des années 2000 que ces quartiers commencent à être reconquis par le biais d'importantes opérations de rénovation comme à Alger, ou grâce à des investisseurs étrangers, essentiellement européens qui rachètent les vieilles demeures et les réhabilitent comme c'est le cas dans les médinas de Marrakech et de Fès au Maroc.



FIGURE 4

5:37

6:32

L'arrivée du tramway a encouragé le développement de la médina de Rabat, notamment par l'aménagement d'espaces verts et de places

CONCLUSION

Les quartiers centraux, idéalement situés peuvent revêtir les caractéristiques d'un quartier précaire lorsqu'ils sont laissés à l'abandon. Cette situation résulte de différents phénomènes tels que la gentrification ou le besoin de requalification d'espaces convoités. Les conséquences de ces évolutions se mesurent en termes d'impact social et économique, puisque les opérations de rénovation ou de réhabilitation ne laissent pas les structures initiales intactes.

13. LES RESSEMBLANCES ET DISSEMBLANCES

Les quartiers précaires ont de nombreuses ressemblances, notamment en abordant les critères officiels définis par l'ONU en 2002, à savoir l'accès à l'eau potable, aux équipements, aux infrastructures, l'examen des conditions de logement et la densité d'occupation des habitations. Cependant, en analysant les processus de formation, les localisations ou encore le profil des habitants, on constate que chaque quartier s'est créé une identité propre et autonome des autres quartiers.

PROCESSUS DE FORMATION

L'installation d'un quartier précaire intervient généralement en deux phases :

- L'installation : les nouvelles populations accaparent les terrains.
- La consolidation du quartier : les constructions sont édifiées en dures et les populations organisent la vie de quartier.

Les processus de formation sont spécifiques à chaque quartier précaire. Il existe un lien direct entre l'évolution politique, économique ou sociale d'une ville, d'un pays ou de l'actualité internationale, et la formation d'un quartier précaire, cela est visible notamment dans leur dénomination (par exemple le quartier Kosovo à Nouakchott).

LOCALISATION

Les quartiers précaires s'installent généralement sur des sites à risques qui se trouvent proches des bassins d'emplois, dans les espaces périphériques ou dans les interstices encore libres à l'intérieur des villes. Ils occupent toujours les plus mauvais terrains tels que zones marécageuses, en pente, inondables ou sableuses. D'autres risques liés à l'environnement et aux conditions sanitaires menacent ces quartiers précaires. En effet, l'entassement, la promiscuité, l'inexistence de services de ramassage d'ordures ou d'évacuation des eaux usées exposent les populations aux maladies.

PROFIL DES HABITANTS

Dans les villes africaines, les populations des quartiers précaires sont celles qui accumulent le plus de handicaps. Actuellement, il est cependant difficile d'établir des comparaisons entre les villes en raison du manque de fiabilité des données et des divergences dans les méthodes utilisées pour collecter les informations. En règle générale, les quartiers précaires sont majoritairement composés de jeunes adultes. En Afrique, entre 50% et 60% de cette classe démographique sont concentrés dans ces quartiers. Ces populations sont caractérisées par un faible niveau de scolarisation et par conséquent un faible niveau de formation. Cela signifie un taux de chômage élevé. Les actifs qui arrivent à s'insérer professionnellement le font généralement dans le secteur informel qui procure l'essentiel du travail dans les quartiers précaires.

CONCLUSION

Les quartiers précaires se ressemblent en plusieurs points, mais ils se différencient dans leur processus de formation, par la localisation choisie ou encore par le profil des habitants. Il n'existe pas encore suffisamment de données pour confronter les différentes situations des villes africaines. Cependant, de Djibouti à Dakar, Lomé ou Cotonou, ce sont les mêmes raisons qui poussent les populations à s'installer dans des quartiers précaires et à accepter des conditions de vie difficiles.



14. INTERVIEW DE LA SEMAINE

Quelles sont les stratégies d'accès au foncier en Afrique ? Les arrivants s'installent-ils exclusivement en périphérie ou vont-ils au centre ? Et comment se négocie concrètement l'implantation d'un habitant dans un quartier précaire ?

Contrairement à ce qui se passe parfois en Amérique latine où les quartiers précaires se créent sous forme d'invasion, en Afrique, la forme la plus courante est l'occupation d'espaces libres. Lorsque les populations pauvres arrivent en villes, elles s'installent sur les terrains vierges qui peuvent être entièrement libres de droits, vides mais déjà attribués ou qui appartiennent à l'État. Généralement, ces occupations se font en périphérie puisqu'avec un développement des villes en tache d'huile, c'est là que se trouvent les terrains libres. Mais il arrive que des terrains centraux soient squattés, soit car ils sont de mauvaises qualités ou qu'ils sont en attente d'être mis en valeur. C'est dans ce second cas que commence la confrontation avec l'administration qui cherche à récupérer ces terrains. Il est arrivé que, pour stopper la progression des quartiers précaires, l'État ait loti des terrains, puis les ait distribués aux pauvres. Ce fut le cas notamment à Nouakchott en 1988. Mais cela crée de nouveaux problèmes, puisque de nombreuses personnes squattent des terrains en pensant pouvoir ainsi accéder à la propriété foncière. En résumé, il existe deux formes d'occupation :

- sur les terrains libres en périphérie ;
- sur les mauvais terrains, dans les interstices urbains, souvent proche d'un bassin d'emploi permettant de limiter les déplacements et les dépenses.

La forme de teneur foncière coutumière est importante en Afrique. Les arrivants dans des quartiers en cours de constitution doivent passer par un processus de négociations avec le voisin ou le chef coutumier. Dans les quartiers en attente de régularisation, les populations qui arrivent doivent négocier leur insertion sur une parcelle de terrain déjà occupée ou faisant déjà l'objet d'une appropriation.

Les habitants des quartiers précaires sont des ménages trop pauvres pour accéder au marché foncier officiel, mais est-ce que le squat ne pourrait-il pas être considéré comme une forme de droit à la ville, puisque ces populations doivent bien vivre quelque part ?

Cette forme de squat s'est généralisée. En effet, en 2012, les Nations Unies relevaient que plus de 60% de la population des villes africaines habitaient des quartiers précaires. Ces quartiers, qui manquent d'infrastructures et d'offre d'emploi, sont devenus importants dans les villes en raison du développement du secteur informel. Ce dernier procure des revenus et du travail, empêche l'insécurité, et permet à ces populations une certaine forme de droit à la ville. Il n'est pas possible d'empêcher ces personnes de s'installer en ville, mais ce qui pose problème c'est lorsque ces quartiers prennent de la consistance, notamment sur le plan de l'ancienneté et de la mixité sociale, et deviennent des quartiers comme les autres. Il faut aujourd'hui travailler à leur intégration, ces quartiers doivent progressivement faire partie de la ville et participer au développement de l'économie.

Est-ce que le fait d'éliminer un quartier précaire, qui est la mise en espace de la pauvreté, change la situation ou devrait-on éliminer la pauvreté, qui est finalement la problématique de base ?

Le quartier précaire est la dimension spatiale de la pauvreté. Il est aussi sa dimension sociale et économique. Depuis les années 2000, de grands progrès ont été réalisés sur la prise en compte de la pauvreté comme étant l'entrée principale dans la résolution des problèmes de la ville. En améliorant l'habitat des populations pauvres, on leur permet de s'investir dans d'autres secteurs, porteurs pour leur émancipation et leur intégration en ville. L'espace est très important, puisque l'on a tendance à identifier un individu en fonction de son espace de vie.

La grande majorité des habitants vivent dans l'informalité ou l'irrégularité, l'informalité ne devrait-elle donc pas devenir la norme ?

L'informalité et l'irrégularité sont deux notions très proches. L'informalité devient la règle et l'irrégularité, qui est une forme de caractérisation de l'informalité, n'est pas incompatible avec ce qui se fait aujourd'hui. Mais lorsque 60% de la ville est informelle, la question devient légitime. Notons que l'évolution sur les termes d'irrégularité et d'informalité se fait au regard du droit, mais aussi au regard de la perception des pouvoirs politiques. À partir du moment où la majorité vit dans l'irrégularité, il n'est plus possible de considérer que c'est intolérable. Il faut donc trouver une solution au droit. C'est ce qui fait qu'aujourd'hui, on travaille sur les processus d'accès, afin de les conformer à des normes qui s'adaptent au mode de fonctionnement de chaque ville.

15. LES LIENS ENTRE PAUVRETÉ ET DÉVELOPPEMENT URBAIN

Les quartiers précaires sont la manifestation de la pauvreté dans les villes qui restent cependant un puissant facteur de développement, ainsi qu'un vecteur de transformation économique et sociale. Malgré l'extension de la pauvreté urbaine, les opportunités d'emplois et un meilleur accès aux équipements et services urbains offrent aux nouveaux arrivants une meilleure qualité de vie. Les liens entre pauvreté et développement urbain sont importants. Les villes sont partagées entre une exigence de performance économique et une lutte efficace contre la pauvreté.

DÉVELOPPEMENT URBAIN

Le développement urbain est un phénomène complexe qui transforme de manière significative nos sociétés. Les pays du Sud ont subi en quelques décennies ce que les pays du Nord ont vécu sur des siècles. Les rythmes de croissance sont très différents entre les pays et les continents. En effet, les perspectives de croissance de la population sont quasiment nulles en Europe, très faibles en Amérique et élevées en Afrique et en Asie.

PAUVRETÉ

La pauvreté est un phénomène complexe et multidimensionnel. En effet, elle revêt différentes notions qui se combinent pour accroître sa complexité:

- La pauvreté monétaire observe si les revenus des ménages sont suffisants pour couvrir l'ensemble des besoins.
- La pauvreté des conditions de vie repose sur l'appréciation générale des conditions de vie (accès à l'eau potable, à l'éducation, santé, assainissement et les autres services de base).
- La pauvreté des potentiels se base sur la capacité des pauvres à créer et entreprendre malgré leurs conditions de vie difficiles.

TENDANCES

Depuis quelques décennies, de fortes tendances se dessinent dans les liens entre pauvreté et développement urbain. La pauvreté est toujours plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain (environ 30%), les pauvres s'installent donc plus volontiers dans les villes car, malgré les conditions d'insertion difficiles, les populations y trouvent plus d'opportunités d'emplois et de revenus. En ce sens, l'urbanisation a une incidence positive sur la pauvreté. L'appréciation de la pauvreté dans les pays en développement se fait suivant deux seuils:

- 1 dollar par personne et par jour pour les pays à faible revenu;
- 2 dollars par personne et par jour pour les pays à revenu intermédiaire.

Les taux sont convertis localement et ajustés avec l'indice des prix pour obtenir le seuil de pauvreté pour chaque pays.

DÉBAT INTERNATIONAL

Depuis quelques décennies, la question des quartiers précaires se trouve au cœur des débats internationaux. Lors des rencontres à Vancouver en 1976, il fut question de la durabilité écologique et sociale des villes, puis ces questions furent à nouveau soulevées au sommet de la Terre à Rio en 1992, à Habitat II à Istanbul en 1996 ou encore au sommet du millénaire en 2000 à New York. À chaque fois, l'objectif était de sensibiliser les gouvernants sur la nécessité de trouver des solutions au logement des pauvres dans les villes.

C'est ensuite les descriptions de divers auteurs qui ont privilégié les aspects spatiaux de la pauvreté: Mohammed Nasri, géographe marocain, qui a insisté sur la notion de sous-intégration, Milton Santos, géographe brésilien, qui a développé les notions d'espaces partagés et de secteurs informels, ou encore les thèses des économistes, notamment Michael Lipton et Hernando de Soto qui ont suscité de grands débats.



MICHAEL LIPTON: « LE BIAIS URBAIN »

Michael Lipton, économiste anglais auteur de l'ouvrage *Why Poor People Stay Poor* (1977), avance la thèse des élites du tiers-monde. Selon lui cette élite accorde une trop grande importance aux villes, au détriment du monde rural de l'agriculture, cela alimente la pauvreté qui prive une grande partie de la population des biens essentiels. Le conflit ne serait donc pas entre les riches et les pauvres, mais entre les classes urbaines et les classes rurales.

HERNANDO DE SOTO: « LE MYSTÈRE DU CAPITAL »

Hernando de Soto est un économiste, expert et penseur péruvien. Il est l'auteur du *Mystère du capital* (2000) et s'est interrogé sur les raisons de l'échec du capitalisme dans les pays du Sud alors qu'il triomphe depuis longtemps en Occident. De Soto tente d'apporter une réponse en analysant les systèmes de propriété. Il constate l'existence d'un capital énorme, mais inexploitable car la majorité de la population vit dans l'«extra-légalité» (difficulté pour les populations d'accéder à la propriété de manière légale). De Soto milite pour la réglementation du droit foncier dans le but de faciliter l'accès à la propriété pour tous, condition sine qua non, selon l'auteur, d'un développement durable.

CONCLUSION

Les quartiers précaires des villes africaines sont devenus l'expression des liens étroits entre la pauvreté et le développement urbain. Malgré les difficultés, les villes continuent à attirer les populations démunies, qui trouvent en premier lieu refuge dans ce type de quartier où se côtoient les exclus des systèmes locatifs qui ne peuvent plus faire face aux charges mensuelles d'un loyer et ceux qui ont bénéficié d'une distribution gratuite de terrain.

16. LES APPROCHES DES BAILLEURS DE FONDS: POSITIONNEMENT ET STRATÉGIES DE LA BANQUE MONDIALE

La Banque mondiale est l'institution internationale venant en aide aux pays pauvres la plus investie dans le développement urbain et la recherche de solutions à la question des quartiers précaires. Pour la Banque mondiale, les interventions ne prennent sens que si elles permettent de rendre les villes plus compétitives et d'améliorer les conditions de vie des pauvres. Il s'agit donc de cibler les actions qui permettent d'accroître la compétitivité des villes et de dégager des ressources durables afin de pouvoir équiper les quartiers précaires et les intégrer dans les structures des villes. La forte concentration des populations dans les grandes villes du Sud est inéluctable et peut constituer, selon la Banque mondiale, une chance de développement.

BANQUE MONDIALE

La Banque mondiale est une institution créée dans l'après-guerre pour aider à reconstruire les économies européennes. Elle dispose d'un instrument majeur, l'IDA (Association Internationale pour le Développement), qui permet de faire des prêts avec des intérêts faibles voire nuls remboursables sur 25 à 40 ans, ou des dons aux pays les plus pauvres.

- 1945 : création à Bretton-Woods de la BIRD (banque internationale pour la reconstruction et le développement) plus connue sous Banque Mondiale
- Un instrument majeur : IDA (Association Internationale de Développement) pour soutenir et appuyer les pays pauvres
- Les prêts sont consentis aux Etats ou directement à des structures privées mais avec leur garantie

FIGURE 1

2:10

7:39

La Banque mondiale

UNE IDÉE MAÎTRESSE

Pour la Banque mondiale, l'urbanisation est inévitable et essentielle au maintien de la croissance économique dont les villes sont le moteur. Elles se spécialisent et interagissent pour soutenir l'économie nationale. Les quartiers précaires ne sont qu'une conséquence du dysfonctionnement du marché foncier.



SUCCESSION DE PARADIGMES

Cette idée a pour objectif d'assister les pays afin de créer des richesses à partager équitablement. Elle est renforcée par une succession de paradigmes :

- 1945: création à Bretton-Woods de la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) plus connue sous Banque mondiale ;
- un instrument majeur : IDA (Association Internationale de Développement) pour soutenir et appuyer les pays pauvres ;
- les prêts sont consentis aux États ou directement à des structures privées mais avec leur garantie.

La Banque mondiale considère que même si la concentration urbaine peut constituer un atout, le manque de maîtrise des flux de migration vers les villes est un danger, en particulier lorsque les besoins sociaux ne sont pas satisfaits.

PÉRIODES BIEN DISTINCTES

L'énoncé des divers paradigmes s'est traduit par un engagement dans le temps avec une adaptation périodique de la vision et des programmes :

- Pendant les années 1970, l'approche est sectorielle : lors de la conférence de Vancouver en 1976, la Banque mondiale a pris conscience de l'ampleur des quartiers précaires et esquisse une stratégie planétaire dans le but de régler les problèmes en matière d'infrastructures, d'emplois et de services, et de réaliser des investissements multisectoriels dans les zones défavorisées des villes. Cette approche a cependant eu de faibles résultats car les actions engagées ne tenaient pas compte du caractère intégré du milieu urbain.
- Les années 1980-1990 sont celles du soutien aux réformes des politiques et des institutions : la Banque mondiale s'oriente vers les questions de gestion urbaine et de lutte contre l'extension de la pauvreté urbaine. Cette période, qui se situe dans un contexte de retournement néolibéral avec les politiques de Margaret Thatcher en Angleterre et de Ronald Reagan aux États-Unis, a vu les économies africaines stagner et subir le poids de leur dette suite au plan d'ajustement structurel imposé par les institutions de Bretton Woods.
- Dès la fin des années 1980, la Banque mondiale se concentre sur le développement durable et la bonne gouvernance des villes : elle critique les dégâts sociaux liés aux ajustements structurels et se lance dans l'amélioration des performances des villes et de l'efficacité des secteurs fonciers et immobiliers, dans le renforcement des autorités municipales et dans la promotion des stratégies de développement durable.

LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Dès les années 2000, la Banque mondiale s'est engagée dans la lutte contre la pauvreté. Sa nouvelle stratégie est la réduction de la pauvreté en tenant compte des conditions économiques spécifiques et de la situation sociale de chaque pays. Cela aboutit à la définition des stratégies nationales de réduction de la pauvreté dans le cadre d'une démocratie participative. Les objectifs économiques et sociaux sont placés sur un même plan.

DÉFINITION D'OBJECTIFS POUR LE MILLÉNAIRE

Ce nouvel engagement de la Banque mondiale s'est traduit par la définition de 8 objectifs et 40 indicateurs pour le développement. Cet engagement de la communauté internationale pour améliorer la situation des habitants des quartiers précaires devrait permettre d'améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de quartiers précaires à l'horizon 2020. Les quartiers précaires constituent désormais un enjeu majeur du développement.

CONCLUSION

À travers son engagement, la Banque mondiale insiste sur l'importance des villes pour créer des richesses et atténuer les effets de la pauvreté. Elle milite pour des villes performantes qui prennent en charge les demandes sociales de leurs habitants. La question est de parvenir à des villes bien gérées et générant des ressources suffisantes qui peuvent ensuite être réinvesties dans des secteurs productifs.

17. LES APPROCHES DES GOUVERNANTS: LES DÉGUERPISSEMENTS ET LES PROGRAMMES D'AMÉLIORATION

Jusqu'en 1960, la pauvreté était concentrée dans de petits espaces des villes africaines. Les quartiers précaires étaient alors considérés comme la manifestation d'une transition urbaine vouée à disparaître. Lorsqu'il a été constaté qu'il ne s'agissait pas d'un phénomène passager, les réponses apportées ont pris la forme de déguerpissement, une façon d'affirmer l'autorité de la puissance publique. Déguerpir les populations des quartiers précaires signifie évacuer et déloger la pauvreté en détruisant ces quartiers. Ce déplacement autoritaire de populations est souvent réalisé pour des raisons inavouées.

PROCÉDURES D'EXPULSION

Les expulsions interviennent toujours dans des conditions irrégulières. Les ménages concernés sont rarement informés du déroulement des opérations et les démolitions interviennent parfois par surprise, peu après l'ordre de libération des terrains. Le marquage des constructions et des habitations à démolir affirme la détermination des autorités à poursuivre leur programme. En Côte d'Ivoire par exemple, les populations ont cru à un canular, du fait de la répétition des menaces d'évictions du quartier Gobelet à Cocody. Les expulsions sont ensuite massives et forcées, car les populations opposent une résistance. Les autorités ont alors recours aux forces de l'ordre pour assister les services techniques chargés de l'exécution des programmes. Ces déplacements forcés font rarement l'objet d'un relogement ou d'un recasement.

JUSTIFICATIONS

Les déguerpissements des quartiers précaires interviennent avant tout dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine, en particulier dans les centres-villes, dans le but de les embellir ou de soigner leur image. Ces opérations sont aussi destinées à lutter contre l'insécurité et l'insalubrité des sites. Mais souvent, l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers précaires n'est qu'un prétexte pour libérer des emprises devenues convoitées.

EXEMPLE 1: YAOUNDÉ ET DOUALA

Entre 2006 et 2008, les communautés urbaines de Yaoundé et de Douala ont organisé des opérations de déguerpissement pour mettre en œuvre des programmes d'embellissement. Les quartiers concernés étaient des zones d'habitat populaire où les habitants avaient construit sur des terrains illégaux, négociés auprès d'intermédiaires urbains ou de chefs coutumiers des villages de la périphérie urbaine. Des milliers de personnes furent concernées. Plus récemment, en juin 2015, à la suite de fortes inondations, la communauté urbaine de Douala a entrepris des opérations de déguerpissement, dans le quartier de Maképè Missoké pour libérer les emprises des drains et prévenir les risques de catastrophes. Les maisons marquées d'une croix rouge sont celles qui sont à démolir, les populations, désespérées face à la décision radicale de démolition de leurs habitations, essaient de récupérer en hâte ce qu'elles peuvent (fig. 1).



FIGURE 1

EXEMPLE 2: ABIDJAN

En 2012, Abidjan a identifié 52 sites à risques conduisant le ministère de la construction du logement, de l'assainissement et de l'urbanisme à mener des opérations de sécurisation. Chaque année, plusieurs morts étaient enregistrés suite à des glissements de terrain. Officiellement, les ménages concernés par ces déguerpissements recevaient une indemnisation de 150 000 francs CFA (environ 250 euros), mais les populations ont dénoncé la violence et la brutalité des opérations qui ont été conduites sans compensation. Afin de décourager les populations de revenir, les quartiers sont rasés, comme à Gobelet, un quartier précaire installé au centre de Cocody, le quartier chic d'Abidjan (fig. 2).



FIGURE 2

7:02

9:26

Quartier précaire de Gobelet réduit en poussière

EXEMPLE 3: OUAGADOUGOU

Le projet ZACA est une opération de rénovation du centre-ville de Ouagadougou par l'aménagement d'une zone d'activités commerciales et administratives. La première phase de cette opération remonte à la période de révolution, entre 1984 et 1987, et visait à stopper les extensions du tissu urbain non loti. Un périmètre de 120 hectares a été délimité et nécessitait la démolition de nombreux quartiers pour permettre la construction des cités An III et An IV. La deuxième phase du projet a été exécutée à partir de 2004. 80 hectares supplémentaires étaient concernés. Cette seconde tranche de travaux a également nécessité de raser des quartiers.

CONCLUSION

Les opérations de déguerpissement posent les questions de leur légitimité et des procédures utilisées. Pourquoi chasser des citoyens démunis de leur lieu d'habitation? Les déguerpissements sont souvent accompagnés de troubles, car cette décision qui a comme résultat d'accroître leurs difficultés de survie, semble injuste aux populations concernées.

18. LES PROGRAMMES D'AMÉLIORATION: L'EXEMPLE DU MAROC

Au cours des dernières décennies, plusieurs pays africains ont entrepris des programmes ciblés dans le but d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers précaires. Les efforts et les moyens engagés sont inégaux, provoquant des écarts importants dans les résultats atteints. Selon les Nations Unies, en 2010, la Tunisie avait éradiqué le phénomène depuis plusieurs années, l'Égypte et la Libye avaient diminué de moitié le nombre d'habitants des quartiers précaires, le Ghana, le Sénégal et l'Ouganda ont réduit ce nombre d'environ 20% et le Nigeria d'environ 15%. Le Maroc est exemplaire, entre 2004 et 2010, il s'est lancé dans un programme «Villes sans Bidonvilles» avec un fort engagement politique, une mobilisation de moyens importants et une stratégie d'intervention claire.

QUELQUES DONNÉES

Le Maroc est peuplé d'environ 33 millions d'habitants (2014). Il a connu une urbanisation importante avec un niveau d'urbanisation de 62% en 2011 qui atteindra environ 75% en 2030. Le pays connaît un déficit de logements d'environ 800 000 unités et peine à faire face à la forte demande d'environ 170 000 logements par an. L'habitat insalubre s'y développe sous plusieurs formes: l'habitat non réglementaire, l'habitat menaçant ruine et les bidonvilles stricto sensu (leçons 11 et 12).

HISTOIRE DU PROGRAMME VSB

Le point de départ du programme «Villes sans Bidonvilles» est une directive royale du 20 août 2001 qui fait de la lutte contre l'habitat insalubre une priorité nationale. En 2004, le programme, dont l'objectif est d'éradiquer l'ensemble des bidonvilles, est lancé. Les moyens prévus sont importants, il s'élève à près de 25 milliards de dirhams (1 EUR = 11 MAD), dont 10 sous forme de subventions de l'État marocain.

CADRE ET MODES D'INTERVENTION

L'originalité du programme marocain réside en 3 points:

- Adaptation du contexte institutionnel et révision des politiques publiques d'habitat, notamment par le biais de la mobilisation du foncier, de la conduite d'une réforme fiscale, du renforcement du partenariat public-privé et de la création d'un fonds d'habitat social.
- Périmètre d'intervention à l'échelle des villes avec l'élaboration de programmes intégrés de résorption et d'anticipation de nouvelles occupations.
- Définition précise des responsabilités des différents acteurs sous forme de contrat formel fixant les engagements de chacun et les échéanciers de réalisation.

BILAN DU PROGRAMME VSB

Le bilan du programme est le suivant:

- Environ 400 000 ménages relogés.
- 51 villes sur 88 ont été déclarées «Villes sans bidonvilles».
- Une reconnaissance internationale avec l'attribution du prix des Nations Unies, le Prix Habitat, en 2010.

ENSEIGNEMENTS

Les enseignements qui peuvent être tirés de cette expérience sont:

- L'importance de l'engagement politique. Dans le cas présent, c'est au plus haut niveau que la décision a été prise d'accorder une grande attention aux programmes d'intervention dans les quartiers précaires.
- L'importance de définir des programmes intégrés, exécutés à l'échelle de la ville, contrairement à ce qui se faisait précédemment, où les interventions se faisaient sur des portions de ville.
- Le niveau de participation élevé des populations et des divers acteurs, ainsi que la nécessité d'accompagner les bénéficiaires.
- L'importance des contrats de partenariat précisant les engagements et les responsabilités de chacun, ainsi que les échéances à respecter.

QUELQUES IMAGES

La figure 1 montre le quartier de Sidi Yahia deux ans après le recasement et la figure 2 représente le même quartier six ans après. On peut constater la rapidité de développement des habitations. Cela est dû, notamment à l'accès à la sécurité foncière des habitants.



FIGURE 1

7:05

8:33

Quartier Sidi Yahia 2 ans après le recasement



FIGURE 2

7:26

8:33

Quartier Sidi Yahia 6 ans après le recasement

CONCLUSION

L'exemple du Maroc est instructif à plus d'un titre :

- son engagement politique important pour mobiliser l'ensemble des acteurs, des services de l'État et des partenaires ;
- le choix de l'échelle d'intervention qui fut partout celle de la ville afin d'engager des actions intégrées ;
- la nécessité de formaliser les relations et les interventions des différents acteurs dans des documents contractuels clairs permettant des résultats sûrs et concrets.

19. LES PROGRAMMES D'AMÉLIORATION: L'EXEMPLE DU SÉNÉGAL

Depuis la fin des années 1950, le Sénégal multiplie les expériences d'amélioration des quartiers précaires, notamment par des interventions encore aujourd'hui, à Pikine Irrégulier Sud où ont eu lieu les recasements des premiers ménages déguerpis. La densification de la médina et l'apparition des premiers bidonvilles autour avaient conduit les autorités à prendre la décision de les éradiquer en les transférant à l'extérieur de la ville, à Pikine, à 15 kilomètres du Plateau, où des parcelles de 200 m² ont été distribuées aux ménages. À l'indépendance, en 1960, l'accentuation de la pression urbaine et la diffusion des quartiers précaires à Dakar intensifient les opérations de déguerpissement vers de nouveaux lotissements: Grand Yoff et Pikine, en 1965, Pikine-Extension en 1967 et Guédiawaye en 1971. Un plan de développement urbain (plan Ecochard), élaboré en 1967, tente une planification du développement de Dakar, mais le manque de ressources limite les opérations de déguerpissement et pousse les autorités à s'orienter vers la production de logements sociaux. La crise des années 1970 et 1980 va stopper les programmes de logement et orienter l'action des pouvoirs publics vers la production massive de parcelles assainies, vendues à crédit aux ménages. Ainsi, près de 400 hectares sont aménagés près du village de Cambéréne. Cependant, les pauvres n'accèdent pas à ces parcelles qui reviennent aux catégories moyennes et solvables.

DONNÉES SUR LE SÉNÉGAL

Le Sénégal est peuplé de 14 millions d'habitants (2014) et sa capitale, Dakar, abrite environ 3 millions d'habitants. Le pays a connu une urbanisation soutenue passant de 40% d'urbain en 2002 à 45% en 2013 et doit faire face à un déficit important de logements d'environ 150 000 unités, ce qui correspond à une demande d'environ 2000 logements par an. L'habitat précaire existe sous différentes formes: bidonvilles stricto sensu et quartiers dont la consolidation est en cours depuis plusieurs années.

PRINCIPALES OPÉRATIONS

Les principales opérations qui ont eu lieu à Dakar depuis 1952 sont issues des développements de bidonvilles dans les quartiers de Colobane et Fass. Les premiers relogements ont eu lieu à Pikine dont les extensions se succéderont. Par la suite, les opérations de restructuration sont reportées à la commune de Guédiawaye.

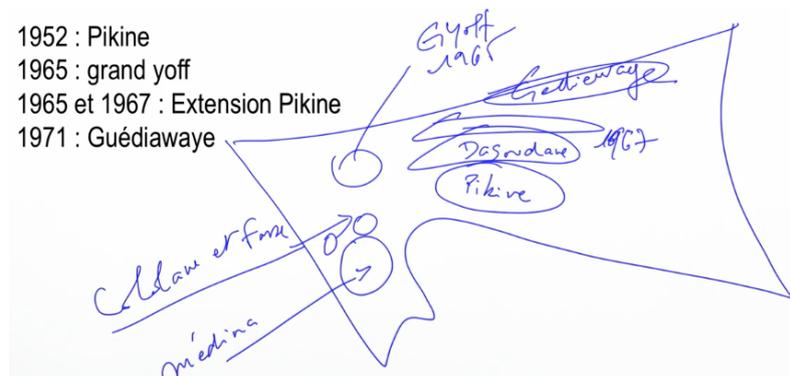


FIGURE 1

5:23

11:22

AUTRES OPÉRATIONS IMPORTANTES: DALIFORT ET FASS MBAO

Outre les principales interventions qui ont structuré l'agglomération dakaroise, d'autres opérations de restructuration de quartiers précaires ont eu lieu, notamment les opérations de Dalifort et de Fass Mbao. Lors du sommet de Vancouver en 1976, il a été décidé de promouvoir la durabilité écologique des villes, aboutissant à l'assouplissement des politiques d'éviction et l'expérimentation d'autres voies. En 1887, le quartier de Dalifort a accueilli le projet pilote de restructuration lorsque l'État du Sénégal a décidé de reconsidérer la politique du bulldozer. Avec l'appui de la coopération technique allemande, il s'est engagé dans l'aménagement de 700 parcelles d'habitation permettant d'accueillir environ 7000 habitants. À Fass Mbao, en 1993, 10000 habitants étaient concernés par le programme de restructuration conçu en trois points:

- Régularisation foncière: identification des bénéficiaires, indemnisation des ménages décasés et attribution de titres fonciers.
- Restructuration physique: traitement des voiries, drainage des eaux et création d'équipements.
- Participation financière des habitants au financement des équipements: la contribution financière des ménages fut bien moins importante qu'attendue.

Par la suite, le gouvernement du Sénégal créa la fondation «Droit à la Ville» pour appuyer la restructuration des quartiers précaires.

Etat Sénégal	IDA	AFD
28,3 %	39,3 %	32,3 %

FIGURE 2

9:07 11:22

Financement du programme

PIKINE IRRÉGULIER SUD

La dernière opération en cours est un grand projet de restructuration à Pikine Irrégulier Sud qui a pour but de remédier à la précarité des constructions et au déficit en infrastructures de base. Le programme, qui concerne environ 250000 habitants installés sur 800 hectares, consiste à:

- Améliorer le drainage des eaux de pluie dans les zones inondables et protéger les zones d'habitation des eaux de ruissellement.
- Améliorer les voiries primaires et secondaires, les aires de stationnement et rétablir les voies d'accès.
- Réalisation d'équipements structurants.

Le tableau de la figure 2 montre que le financement est assuré à parts quasiment égales entre l'État du Sénégal, l'IDA et la coopération française (AFD). Bien que les études préliminaires furent achevées en 2012 et les avant-projets détaillés en 2013, le projet est toujours en attente de la validation du plan d'action de réinstallation. Il aura fallu plus de 8 ans entre les premières estimations du projet en 2007 et le démarrage des travaux.



FIGURE 3

10:05 11:22

Densité des habitations dans le quartier de Pikine Irrégulier Sud



FIGURE 4

10:26 11:22

Zones inondables dans le quartier de Pikine Irrégulier Sud constituant les limites de construction

**BOOCs**
EPFL**Villes africaines: Restructuration
des quartiers précaires**
Isagha Diagana, Jérôme Chenal
et Stéphanie Hasler**CONCLUSION**

Dès le milieu des années 1950, le Sénégal est continuellement engagé dans des opérations de restructuration, sans pour autant être en mesure d'éradiquer le phénomène. Cela est lié, notamment, à un manque de contrôle de la croissance des villes, Dakar en particulier. Le Sénégal est l'un des pays d'Afrique faisant le plus d'efforts en matière de construction de logements et de fourniture de parcelles assainies dans le but de combler le fossé entre l'offre de logement et la demande.



20. INTERVIEW DE LA SEMAINE

La Banque mondiale est un acteur principal travaillant sur la question des quartiers précaires en Afrique, quelles sont les autres ?

Dans le domaine du développement urbain, l'acteur majeur reste la Banque mondiale, car, dès le milieu des années 1950, elle fut la première à aider les pays en pleine croissance à anticiper les problèmes de résolution des demandes sociales en mettant à disposition des parcelles. Un exemple célèbre est le quartier de Pikine, au Sénégal, où, en 1952, on a commencé à lotir pour aider les populations à ériger elles-mêmes leurs constructions. De plus en plus, les États investissent sur leurs propres ressources, mais les coûts sont élevés. Ils s'appuient donc sur diverses coopérations et développent des partenariats sous le sceau du développement des organisations de la société civile qui aident pour des actions ponctuelles d'intervention dans les quartiers. Mais cela reste marginal par rapport à la complexité et à la demande de financements nécessaires. Cité Alliance est un organisme qui fait aujourd'hui énormément de choses en termes de planification stratégique et d'aide aux communautés urbaines. L'État avec l'aide des différents organismes définissent les plans de développement et les projets, et font la recherche de financements.

Il existe un mouvement, No eviction (zéro déplacement de population), très présent en Asie notamment, où des activistes sont au quotidien dans les bidonvilles pour éviter les déplacements, qu'en est-il en Afrique ? Est-ce qu'un tel mouvement existe ou est-ce que le déplacement de population est accepté par tous ?

Le déplacement n'est jamais accepté, la différence réside dans l'attitude des populations. En Afrique, elles adoptent généralement une attitude de résignation, car elles n'ont pas le choix, les opérations de déguerpissement se font toujours « dans la violence ». L'État vient avec les forces de l'ordre et intime l'ordre aux populations de partir. Contrairement à l'Amérique latine, qui est souvent en avance, il n'y a pas de mouvements de contestation en Afrique. Il y a cependant parfois quelques signes, comme par exemple dans le quartier Kijil Hakem (Nouakchott), qui signifie « le défi au préfet ». Celui-ci s'est installé contre la volonté de l'autorité administrative, son nom souligne qu'il s'agissait d'une action de défiance, mais il n'a pas la même virulence que ce qui se passe en Amérique du Sud. Les populations sont déguerpies par les forces de l'ordre de l'État, dans la violence et la protestation, mais elles finissent par se résigner. Cela n'est pas le cas dans les programmes qui prévoient des solutions de recasement et dont il y a de nombreux exemples, notamment dans le Maghreb et en Tunisie. Cette dernière a complètement éradiqué le phénomène des quartiers précaires et des bidonvilles, chaque habitant a accès à un logement ou un terrain. Avec le programme « Villes sans Bidonvilles » (2004-2010), le Maroc a aussi pratiquement réglé la question des quartiers précaires. Il y a bon espoir que les pays d'Afrique subsaharienne s'inspirent de ces exemples et travaillent dans la durée en concevant des projets intégrés et réfléchis.

Dès qu'il y a déplacement de populations, on peut supposer qu'il y a de la violence, mais les images de Douala montrées pendant le cours semblent indiquer que le déplacement se passe bien, est-ce de la résignation ? Est-ce que les populations comprennent leur illégitimité ? Est-ce que dans d'autres contextes une situation sans heurts comme à Douala serait impossible ?

Les situations ne sont pas les mêmes. Mais lorsque l'intervention peut être considérée comme légitime, comme dans le cas de Douala où les populations pauvres se sont installées sur des conduites de drainage et encourent des risques pour leurs vies, l'administration doit prendre ses responsabilités, mêmes si ces opérations sont contestées par moments. Du point de vue des populations, il est facile de comprendre qu'un ménage pauvre refuse de se déplacer, même s'il occupe un terrain dangereux et court un risque, mais il est parfaitement légal qu'un État intervienne dans ce genre de situations. Par contre, les questions peuvent se poser pour d'autres opérations où les motifs ne sont pas réellement ceux qui sont déclarés, où les considérations sécuritaires, sanitaires ou de lutte contre la pauvreté ne sont que des prétextes, et où il n'y a pas de recasement programmé.



Vous avez montré le programme au Sénégal, l'implantation de l'autoroute à Dakar, mais cela représente une emprise colossale, soit des milliers de personnes déplacées et un tissu urbain existant coupés en deux. Est-ce que ces situations sont encore viables aujourd'hui? Est-ce qu'on ferait ce projet de la même manière? Ou est-ce que l'option la plus viable serait comme à Karachi où l'autoroute passe au-dessus des quartiers précaires sans nécessité d'éviction et où la vie sociale n'a pas été coupée par une autoroute?

À l'heure actuelle, ce genre d'opération (Karachi) semble difficile à réaliser en Afrique, notamment pour des raisons de coûts. Ces opérations coûtent extrêmement cher et la répliquabilité est difficile pour les États et pour les bailleurs. Ce type de programme est un montage complexe avec de nombreux intervenants. La coopération allemande au Sénégal ou la coopération française en Mauritanie, ainsi que la Banque mondiale ont complété les ressources et les budgets des États. Durant le cours, le cas de l'autoroute à Dakar n'a pas été particulièrement abordé. En effet, le quartier de Pikine a continué de croître pour devenir la seconde commune du Sénégal, elle résume la situation de beaucoup de pays d'Afrique. Les États sont toujours en train de chercher à rattraper une situation urbaine qui a échappé aux pouvoirs publics. Les opérations engagées au travers de lourds programmes interviennent pour corriger le tir. Dans le cas du Sénégal, l'ancien président Abdoulaye Wade a lancé un grand chantier de constructions d'infrastructures. Ce qui est une bonne chose puisque les infrastructures constituent un pilier du développement des villes, mais il s'agit aujourd'hui de déterminer si les impacts sur les quartiers valent la peine. La directive opérationnelle 4.12 concernant la réinstallation involontaire des populations encadre ce genre d'interventions dans le cadre de projets financés par la Banque mondiale. Il n'est donc pas possible de faire ce qu'on veut, l'objectif finale est d'améliorer les conditions de vies des populations.



21. OBJECTIFS, ENJEUX ET STRATÉGIES

Les déguerpissements ont montré leurs limites, ils induisent des coûts élevés sur les plans social, économique et sécuritaire. À la fin des années 1960, des courants de pensée ont émergé. John Turner, une des figures emblématiques de ces courants, soutenait une approche privilégiant l'amélioration de l'environnement des pauvres et leur implication directe dans les projets les concernant, plutôt que la démolition. Le quartier précaire devient une question centrale du développement urbain, à laquelle il convient d'apporter une solution adaptée. Les institutions de financement ont aussi tiré les sonnettes d'alarme et un consensus s'est désormais instauré pour l'intervention dans les quartiers.

CONSENSUS : UNE CONVERGENCE D'INTÉRÊTS

Du point de vue des bailleurs de fonds, il est nécessaire d'intervenir fermement dans les quartiers précaires dans le but d'enclencher un cercle vertueux conduisant à l'évolution, tant physique que sociale, des quartiers. Pour les autorités, ces interventions sont indispensables pour éliminer les divers risques sanitaires, environnementaux, sécuritaires et sociaux auxquels sont exposées les populations. C'est aussi une façon d'anticiper les risques politiques pouvant découler de troubles ou de soulèvements consécutifs à des événements imprévus. Du point de vue des collectivités locales et des élus, la restructuration des quartiers précaires permet un développement global, à l'échelle du territoire, et ne s'assimile pas à des actions locales dont les effets sont faibles et éphémères. Pour les habitants, il s'agit d'une opportunité de revalorisation de leur cadre de vie et d'être enfin considérés comme citoyen à part entière.

OBJECTIFS

- Agir en faveur d'une meilleure intégration urbaine et sociale aussi bien du quartier que des populations qui y vivent.
- Revaloriser l'image du quartier et de la ville.
- Lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et chercher à améliorer les conditions de vie dans ces quartiers.

ENJEUX

Sur le plan des enjeux, on peut distinguer deux niveaux. Au niveau individuel, la sécurité foncière prime. Au niveau collectif, c'est l'amélioration globale du cadre de vie qui est importante avec en priorité l'accès à l'eau potable, puis le renforcement du niveau d'équipements (en particulier les écoles et les centres de santé). Le second enjeu est l'intégration physique du quartier dans le tissu urbain au moyen de liaisons motorisées facilitant la mobilité des personnes. Enfin, un dernier enjeu est la nécessité de créer des opportunités économiques renforçant l'attrait du quartier et offrant des possibilités d'emplois sur place. À défaut de cela, le quartier restera dépendant du reste de l'agglomération et subira les difficultés d'une cité-dortoir.

DÉFIS

Les défis à surmonter pour parvenir aux objectifs sont nombreux :

- Contenir les nouvelles arrivées dans le quartier au moment du démarrage du projet afin de ne pas biaiser les estimations et retarder sa mise en œuvre.
- Créer un cadre juste et attractif pour éviter de susciter les convoitises de la part de populations extérieures.
- Assurer l'équité et la transparence dans la mise en œuvre afin de gagner en efficacité.
- Maîtriser les litiges et les conflits fonciers.
- Assurer un bon encadrement qui veillera à réaliser un arbitrage consensuel.



ENCADREMENT INSTITUTIONNEL

La restructuration de quartier précaire est une opération complexe qui implique de nombreux acteurs: les administrations, les services techniques, les bailleurs de fonds, les bureaux d'études techniques ou encore les ONG. Il est indispensable d'organiser un bon encadrement institutionnel du projet, de manière à assurer une bonne coordination entre les intervenants. L'ensemble des missions et des tâches de pilotage stratégique et de gestion, de la conception à la mise en œuvre ou à l'exploitation est regroupé dans la maîtrise d'ouvrage. En général, les maîtres d'ouvrage exercent directement leur responsabilité, il arrive cependant qu'ils confient cette mission à un mandataire, chargé de les représenter, c'est ce qu'on appelle la maîtrise d'ouvrage déléguée.

MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE

Le maître d'ouvrage délégué agit en lieu et place du maître d'ouvrage, mais il doit se soumettre à certaines obligations:

- Il doit apporter tous les moyens et les soins nécessaires au bon accomplissement de sa mission.
- Il doit rendre compte périodiquement du déroulement de la mission au maître d'ouvrage.
- Il n'a pas de responsabilité automatique, c'est-à-dire qu'il a uniquement la responsabilité de sa faute personnelle.

Le maître d'ouvrage délégué signe avec le maître d'ouvrage une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée qui précise ses attributions, les modalités de sa rémunération, les pénalités encourues, ainsi que les conditions de résiliation et les modalités d'achèvement de sa mission.

CONCLUSION

La restructuration des quartiers précaires ne s'est imposée qu'à partir du moment où la certitude qu'ils ne disparaîtront pas de sitôt fut établie. Cette idée devait être partagée par tous pour être intégrée dans les politiques publiques soutenues par les principaux bailleurs de fonds. Malgré de nombreux défis, les enjeux l'emportent généralement pour donner lieu à des expériences considérées comme plus humaine, à condition que les populations bénéficiaires soient pleinement et directement impliquées dans la conception et la mise en œuvre des projets.

22. LA RÉSORPTION INTÉGRALE

La question de la résorption des quartiers précaires a déjà été partiellement abordée dans la leçon consacrée au déguerpissement (leçon 17). Comme lors des déguerpissements, le but est l'élimination intégrale du quartier. L'intervention peut avoir une légitimité lorsque le quartier précaire occupe des terrains privés, mais dans le cas de squat des terrains publics, il est plus difficile de justifier les déguerpissements. Dans tous les cas, il s'agit d'interventions risquées en particulier si aucune solution d'accompagnement n'est proposée comme c'est souvent le cas.

JUSTIFICATIONS

L'objectif invoqué en premier lieu dans ce type d'opérations est souvent la mise en œuvre d'un programme d'aménagement ou d'embellissement de la ville qui nécessite de résorber les terrains occupés par les quartiers précaires. Les autorités prétextent aussi souvent la prévention de risques liés aux catastrophes qui surviennent dans ces zones compte tenu de la nature accidentée des terrains.

ACTIONS À PROGRAMMER

Les actions à programmer sont en lien direct avec la nature de l'intervention, soit l'élimination complète de l'occupation foncière d'une zone :

- Programmer le déplacement de nombreuses populations pour lesquelles il faut préparer une zone d'accueil.
- Préparer une zone de recasement qui comprend, en plus de l'identification d'une assiette foncière, tous les travaux de préparation qui permettront aux ménages de s'installer sur leurs parcelles.
- En cas de relogement, il faut programmer la construction de logements avant le transfert des populations.
- Dans les deux cas (recasement ou relogement), il est indispensable de penser à une compensation ou une indemnisation des ménages dans le but de les aider à reconstruire une habitation ou à faire face aux charges de déménagement et de réinstallation.

MODES D'INTERVENTION : DES OPÉRATIONS TIROIRS

Les opérations de recasement se déroulent souvent suivant la procédure de l'opération tiroir. Cette option impose de disposer d'une assiette foncière qui fera l'objet d'un lotissement. Les ménages du quartier à restructurer sont ensuite déplacés dans des lots préalablement aménagés. Cet aménagement peut être global puisque la zone de recasement peut faire l'objet d'un terrassement, elle peut demander la construction d'infrastructures et d'équipements et parfois même un bornage des lots. Le tableau de la figure 1 souligne que même si la résorption intégrale des quartiers précaires est une opération simple, elle comporte de nombreux inconvénients.

Avantages	Inconvénients
Prévient les risques	Coûts élevés pour l'administration
Libère les emprises	Coûts sociaux très élevés (risques de tensions, destruction des liens sociaux)
Simplicité (opérations tiroirs)	Aggrave souvent les conditions de vie (éloignement)
Possibilité de maîtrise des délais	Brise les circuits d'insertion économique

FIGURE 1

4:12

5:11

Avantages et inconvénients de la résorption intégrale

CONCLUSION

La résorption intégrale des quartiers précaires peut paraître une solution radicale pour l'élimination des enclaves de pauvreté en ville. Bien qu'elle soit une opération simple et rapide dans sa mise en œuvre, elle a tendance à aggraver les conditions de vie déjà difficiles des ménages. Ce sont des opérations avec des coûts économiques et sociaux élevés, qui sont difficilement répliquables par l'administration.



23. LA RESTRUCTURATION IN SITU

La restructuration in situ vise l'amélioration du quartier précaire sur place, en minimisant les déplacements de populations. Notons qu'il n'y a pas de solution générique, chaque quartier est unique dans sa formation et dans les conditions de son évolution. Les difficultés liées à l'insécurité foncière et à l'exclusion urbaine ou sociale ne sont pas vécues de la même manière dans les différents quartiers. Il s'agit donc de choisir pour chacun la bonne entrée permettant d'enclencher une dynamique de changement, aussi bien sur le plan physique qu'au niveau du développement économique et social du quartier.

ENJEUX

Les enjeux concernent en priorité la réduction des déplacements. On cherche à limiter les emprises de voiries et d'équipements. Même peu nombreux, les déplacements de populations nécessitent de préparer une zone d'accueil et la réinstallation in situ dans une trame régulière. Pour cela, il faut être dans l'optique de sécuriser l'occupation foncière des ménages et d'accélérer le développement du quartier.

MÉTHODOLOGIE GÉNÉRALE

Bien que les projets soient tous différents, les démarches de restructuration sont identiques :

- phase 1 : préparation et état des lieux ;
- phase 2 : travaux de viabilisation ;
- phase 3 : travaux d'ingénierie sociale, sous forme d'accompagnement et de soutien des populations à la réinstallation.

PHASE 1: ÉTAT DES LIEUX

La première étape conditionne le déroulement de toute l'opération. Cette phase de préparation consiste en la connaissance du quartier, la compréhension de son fonctionnement interne, ainsi que ses relations avec les autres quartiers. Il s'agit de délimiter la zone d'intervention et de réaliser des levés topographiques. Des enquêtes sociales et économiques permettent d'établir le profil socio-économique des populations, qui permettra d'évaluer leur niveau de revenus, ainsi que leurs capacités et potentiel. Ces données du quartier permettent de déterminer les lacunes et les insuffisances, et d'estimer les besoins du quartier.

PHASE 1: DÉFINITION D'UN PROGRAMME

Après l'état des lieux vient la définition des contours du programme. La synthèse du diagnostic et le récapitulatif des besoins permettent d'établir des propositions de scénarios de restructuration. C'est sur la base du scénario retenu et des tests de faisabilité sur les plans technique, économique et environnemental que peuvent être lancées les études d'avant-projet sommaires. L'identification des ayants droit peut aussi être engagée sur la base de l'élaboration d'une banque de données où est compilé l'ensemble des informations collectées sur les ménages. À ce stade, il convient d'informer et de sensibiliser les habitants sur le projet.

ÉTUDES COMPLÉMENTAIRES

Les études complémentaires, qui sont généralement des études qui ne peuvent être réalisées que lorsque le programme d'intervention est connu dans toutes ses formes, sont nécessaires. Il s'agit essentiellement de l'étude d'impact social et environnemental, ainsi que le plan d'action de réinstallation (PAR), qui traite des personnes affectées par le projet en s'assurant que les déplacements sont minimisés, que les habitants soient impliqués dans les décisions et que des niveaux de compensation en relation avec les dommages subis par les personnes affectées par le projet soient proposés. Ces études sont obligatoires selon les procédures de la Banque mondiale. Leur réalisation conditionne les négociations de crédits.

PHASE 2: TRAVAUX DE VIABILISATION

Cette phase constitue la phase technique du projet. Elle commence par la matérialisation des voies et les emprises des équipements, puis lance les travaux de construction des équipements et des infrastructures, avant de se poursuivre avec l'aménagement d'une zone d'accueil et le déménagement des populations.



PHASE 3: INGÉNIERIE SOCIALE

La phase d'ingénierie et d'accompagnement social est la phase ultime de l'opération. De nombreuses interventions ont souffert d'une mauvaise phase de finalisation pour diverses raisons: réclamations, refus de se déplacer, litiges ou nouveaux cas à traiter. Durant cette phase, les droits accordés aux habitants sont confirmés par la délivrance d'un titre foncier ou d'une garantie d'occupation foncière. Les ménages restant sur places sont réinstallés dans des lots déterminés. De nombreux arbitrages de conflits dus à la difficulté de matérialisation des limites parcellaires sur une zone déjà occupée devront être réalisés. Selon les directives de la Banque mondiale relative à la réinstallation involontaire des personnes (4.12), cet accompagnement social des ménages, généralement administratif, parfois technique et financier, et d'assistance à la réinstallation des personnes les plus vulnérables, est une exigence.

RÉGULARISATION FONCIÈRE

La régularisation foncière permet de clarifier les statuts d'occupation et de régler les malentendus. Il faut noter le lien entre statut juridique et sécurité foncière. Ce lien est souvent flou, la détention d'un titre de propriété n'est pas automatiquement un gage de sécurité, on peut posséder un titre et être en insécurité foncière car les droits sont contestés par d'autres, ou, à l'inverse, on peut être sans titre et être en sécurité foncière car les droits supposés sont reconnus localement. La question du choix du mode de garantie et de la délivrance d'un titre ou non reste à déterminer.

REMEMBREMENT

Le remembrement consiste à organiser l'occupation de l'espace sur la base d'un découpage parcellaire orthogonal. La difficulté réside dans la détermination des règles d'affectation et les arbitrages de conflits. Dans certains pays, la mise à disposition de parcelles orthogonales est une obsession, en référence au plan officiel d'un lotissement répétitif et monotone.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

Le tableau de la figure 1 présente les avantages et les inconvénients de la restructuration IN SITU. Cette approche permet de maintenir les populations sur place et d'amorcer une dynamique de changement avec des coûts modérés pour l'administration. Mais elle est aussi à l'origine de nombreux conflits, d'une gestion des coûts difficile à maîtriser et d'un différé de l'amélioration du quartier dans le temps.

Avantages	Inconvénients
Maintient les populations sur place et renforce leurs situations	Nombreux litiges à arbitrer
Limite les dégâts sociaux	Nécessité d'une ingénierie sociale d'accompagnement
Amorce d'une dynamique de changement in-situ	Amélioration physique du quartier différée
Coûts modérés pour l'administration	Nécessité de préserver l'existant et faible maîtrise des coûts

FIGURE 1

8:55

10:24

Avantages et inconvénients de la restructuration in situ des quartiers précaires

CONCLUSION

La restructuration in situ des quartiers précaires est une opération complexe qui imbrique diverses tâches et exige l'intervention coordonnée de plusieurs structures. Elle a cependant l'avantage de maintenir le quartier et ses populations sur place bien que la restructuration puisse prendre de nombreuses années différant les résultats dans le temps et rendant l'impact moins visible.

24. L'EXEMPLE DU QUARTIER D'ELMINA À NOUAKCHOTT

Ce cours présente l'opération de restructuration du quartier d'Elmina entre 2003 et 2008. Formé dans les années 1970, il s'agissait du plus ancien et du plus important bidonville de Nouakchott (Mauritanie). Son développement s'est accéléré au début des années 1980, les pouvoirs publics ont alors réalisé les premières tentatives de résorption (1986 et 1988). Une grande partie des ménages a été déplacée et recasée dans l'arrondissement de Riyadh qui venait d'être créé. L'opération n'a cependant pas été menée à son terme, le résidu du bidonville a donc continué de s'étendre et de se densifier.

QUARTIER

La carte de la figure 1 montre la localisation du quartier d'Elmina au sud-ouest de l'agglomération de Nouakchott, près de ce qui constitue l'unique bassin d'emploi, avec le port, l'ancien wharf ou encore le marché de poisson. Au démarrage de l'opération, le quartier couvrait une superficie de 128 hectares et abritait environ 50 000 habitants, soit une densité de près de 390 habitants à l'hectare, un niveau très élevé pour Nouakchott. Les conditions de vie y étaient précaires, les ménages avaient un faible niveau de vie avec un revenu de l'ordre de 100 euros par ménage et par mois. Ce quartier occupait des terrains privés compliquant le montage et la mise en œuvre de l'opération de restructuration.

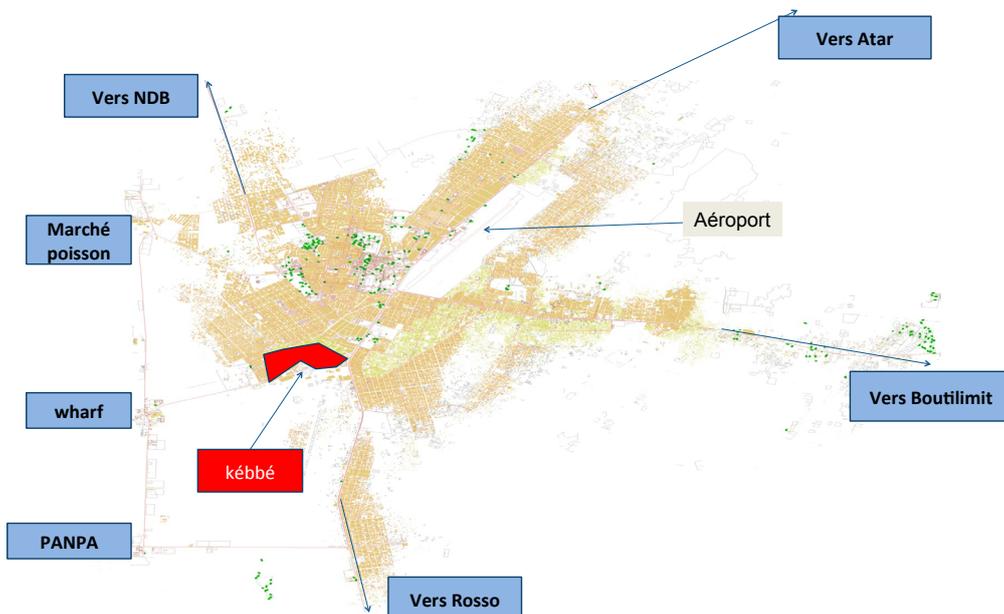


FIGURE 1

1:47

11:54

Localisation du quartier dans l'agglomération de Nouakchott

ACTEURS IMPLIQUÉS

- l'État: à travers ses différentes structures techniques;
- les bailleurs de fonds: la Banque mondiale et la coopération allemande (KFW);
- la communauté urbaine de Nouakchott;
- les autorités locales: préfecture et mairie;
- l'ensemble des organisations de la société civile ou leurs représentants.



UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL INÉDIT

Le dispositif institutionnel mis en place était dirigé par un comité interministériel présidé par le Premier ministre. Ce comité était chargé de déterminer les choix stratégiques de restructuration et les budgets consentis, ainsi que de définir des responsabilités de chaque intervenant. À ses côtés, un comité de pilotage qui regroupaient les différentes structures techniques ayant la responsabilité du suivi et de la coordination des opérations de restructuration, et un comité technique qui avait pour mission d'assister le maître d'ouvrage délégué, de rechercher des solutions techniques aux problèmes et de contrôler l'exécution des décisions du comité de pilotage, furent mis en place.

STRATÉGIE DE RESTRUCTURATION

La stratégie de restructuration retenue proposait les aspects suivants :

- Anticiper la spéculation en évitant de créer un cadre trop attractif qui inciterait les pauvres à vendre rapidement leurs parcelles.
- Prévenir la revente des terrains par l'affectation de parcelles non cessibles. Les autorités ont opté pour l'attribution d'un badge confirmant l'affectation et non la distribution d'un titre officiel.
- Mettre en place une commission d'attribution des terrains et de compensation. Cette commission était aussi responsable des déplacements des ménages et des arbitrages de litiges.
- Créer un programme d'amélioration de l'habitat (TWIZE) pour accompagner l'installation ou la réinstallation des familles. Ce programme, basé sur la constitution d'un groupe solidaire, reposait sur un montage financier en trois parties égales : l'apport initial du ménage, un don de l'État et un prêt sans intérêt pour la construction d'un module qui coûtait, il y a une dizaine, environ 1000 euros.

PRÉPARATION MINUTIEUSE ET MISE EN ŒUVRE SÉQUENCÉE

La préparation et la mise en œuvre de ce programme se sont faites de manière séquencée :

- Phase préliminaire (2000-2002) : sécurisation du site pour limiter les nouvelles arrivées, élaboration des études techniques, des équipements et des infrastructures à réaliser (fig. 4), recensement des ménages éligibles (fig. 3) et élaboration des études techniques complémentaires (étude d'impact social et d'impact environnemental, plan d'action de réinstallation) imposées par le bailleur de fonds (Banque mondiale).
- Première phase (2003) : viabilisation : réalisation des travaux d'aménagement des voiries, construction des équipements (écoles, centres de santé, marchés, blocs de latrines) (fig. 5).
- Seconde phase (2004-2008) : régularisation foncière : les ménages restant sur place devaient être réinstallés dans des parcelles régulières. Il a fallu élaborer des plans partiels de lotissements, puis affecter les parcelles pour ajuster l'occupation des ménages (fig. 6).

RÉSULTATS ATTEINTS

Les résultats atteints par l'opération sont parfois en décalage avec les objectifs initiaux. Le nombre élevé de ménages déplacés, environ 9000 sur 16 000, soit plus de 56%, a constitué l'un des échecs du projet puisque l'objectif de la restructuration in situ est de minimiser les déplacements de populations. Cependant, le quartier a été doté d'écoles, de centres de santé, d'un réseau d'éclairage public, ainsi que d'un réseau d'eau potable, même si les ménages continuent encore à se ravitailler par le biais des bornes-fontaines.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Ce type d'opération doit généralement faire face à des difficultés importantes lors de la mise en œuvre, telles que :

- La mobilisation des ressources : il n'est pas facile de réunir autant de financements dans le temps pour des opérations complexes qui doivent se dérouler de façon coordonnée.
- L'éligibilité des ménages : lorsque les pouvoirs publics décident de lotir une zone et d'affecter des terrains, les populations s'agglutinent dans ces quartiers en espérant profiter d'une distribution gratuite.
- Le respect des délais : plusieurs interventions sont à coordonner, il est donc difficile de respecter les délais prévus par le cahier des charges.
- Le bouclage de l'opération : traitement des litiges et des cas résiduels.

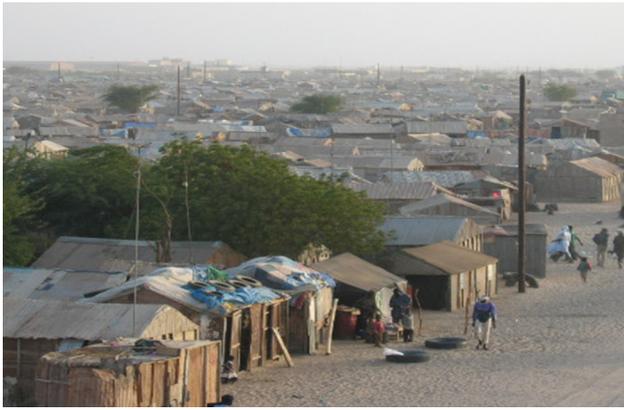


FIGURE 2

10:02 11:54

Vue d'ensemble du quartier avant sa restructuration



FIGURE 3

10:20 11:54

Recensement des ménages et des baraques

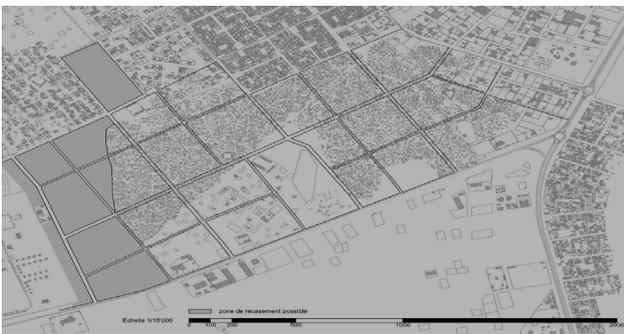


FIGURE 4

10:26 11:54

Élaboration des divers documents de travail tels que le schéma global de restructuration

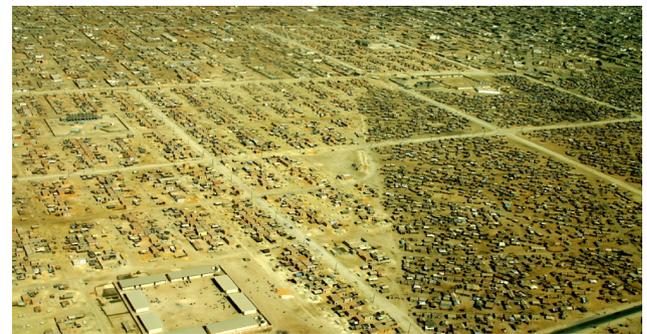


FIGURE 5

10:37 11:54

Première phase de viabilisation

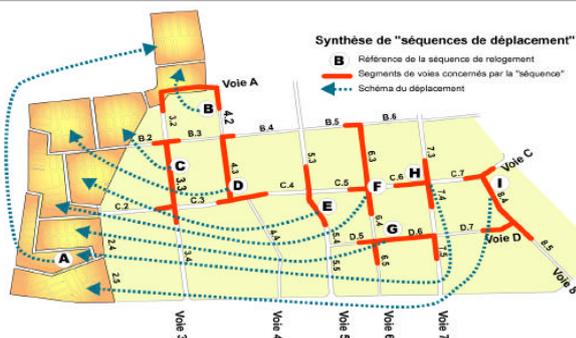


FIGURE 6

10:40 11:54

Seconde phase: réinstallation in situ



FIGURE 7

10:47 11:54

Le quartier recasé

CONCLUSION

L'opération de restructuration du quartier précaire d'Elmina était une opération pilote qui devait servir d'exemple pour engager par la suite des interventions dans d'autres quartiers de Nouakchott et des villes importantes de Mauritanie. Il constituait une première pour les services techniques du pays et devait ainsi fournir les outils et la méthodologie d'approche nécessaire. Finalement, même si cette opération fut un succès salué par la Banque mondiale et l'ensemble des partenaires de Mauritanie, elle a constitué un appel d'air qui a aggravé la situation: des quartiers précaires ont par la suite poussé partout dans la ville de Nouakchott et obligé le gouvernement à intervenir, cette fois suivant une méthode plus allégée, en s'appuyant sur les autorités locales et sur les ressources propres du pays.

25. SYNTHÈSE ET LEÇONS

Dans un premier temps, nous avons tenté d'identifier les caractéristiques des quartiers précaires, leurs spécificités, ainsi que leurs liens avec le tissu urbain. Dans un second temps, nous avons cherché à comprendre comment ces quartiers ont été approchés dans la perspective de leur réhabilitation et leur insertion formelle dans les structures des villes. Les opérations menées avaient toutes les mêmes objectifs: la sécurisation foncière de l'occupation des ménages et l'accélération de leur insertion urbaine.

SYNTHÈSE

Le schéma de la figure 1 synthétise la mise en œuvre de l'opération de restructuration d'un quartier précaire. Il comporte 3 phases:

- Phase 1: phase de préparation en amont des interventions physiques sur le terrain. Cette étape consiste à faire le diagnostic et l'état des lieux du quartier. Les différentes données collectées permettent ensuite d'estimer les besoins en équipements et en infrastructures du quartier, et de définir le programme de restructuration. La définition du programme va déclencher une série d'actions potentielles par la réalisation de scénarios de restructurations et de lancement d'études préliminaires, sous forme d'APS qui, une fois validé, engageront les dossiers d'appels d'offres.
- Phase 2: phase de travaux de viabilisation. Elle comprend l'aménagement des voiries, la construction des infrastructures, la matérialisation des emprises, ainsi que les divers aménagements servant à équiper la zone destinée à accueillir les populations à déplacer. Les études complémentaires, c'est-à-dire l'impact social, l'impact environnemental et le plan d'action de réinstallation sont réalisés durant cette étape. C'est aussi à ce moment-là que les ayants droit sont identifiés.
- Phase 3: phase de l'ingénierie sociale. Il s'agit de l'installation des populations dans la zone de recasement et de la réinstallation des ménages qui restent dans le quartier. L'accompagnement social guide deux aspects:
 - Le processus de remembrement lorsqu'il s'agit de réinstaller les ménages dans des parcelles régulières orthogonales.
 - La régularisation de l'occupation foncière des ménages par l'attribution de titres ou de badges confirmant qu'ils peuvent occuper et mettre en valeur le lot affecté.

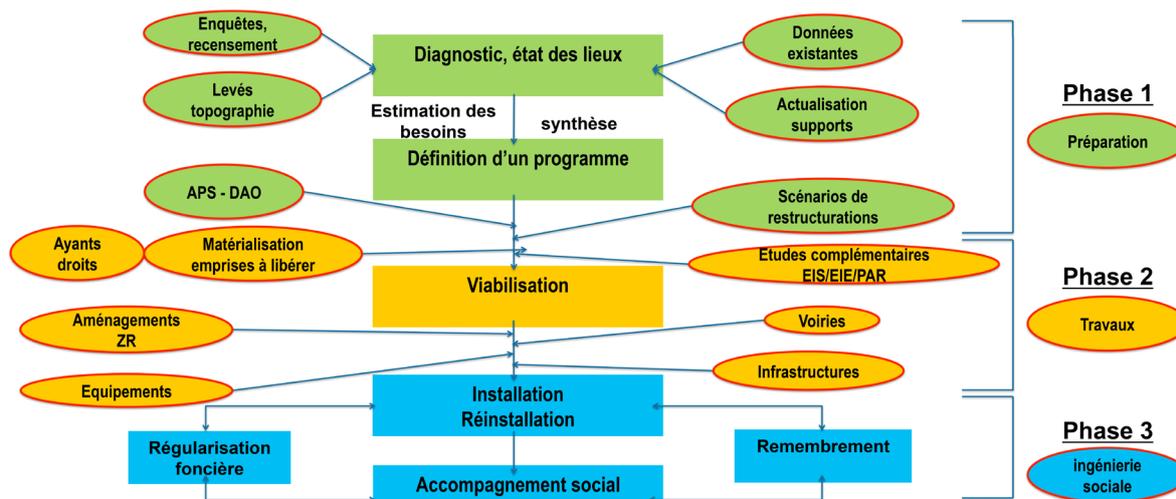


FIGURE 1

1:24

10:37

Croquis de synthèse

ENSEIGNEMENTS

Toutes les phases sont importantes. Il s'agit d'un processus qui s'appuie sur une succession d'étapes. La définition des contours du programme de restructuration est déterminante pour imaginer les scénarios possibles, ainsi que ses implications, aussi bien sur le plan des travaux et de l'effort financier à consentir que de l'identification des personnes éligibles ou affectées par le projet.

**LEÇONS**

Les leçons tirées de ces opérations se rapportent aussi bien au caractère général d'élaboration des projets qu'aux dispositifs opérationnels de mise en œuvre à prévoir :

- La nécessité d'une volonté politique affirmée puisque les opérations de restructuration sont des opérations à forte connotation politique, et un fort soutien des partenaires et bailleurs pour faciliter la mobilisation des ressources, donner une plus grande visibilité aux projets et raccourcir les délais.
- La nécessité d'adopter une démarche participative qui associe l'ensemble des parties prenantes aux projets. La participation des populations dès la définition du programme est une condition sine qua non d'adhésion et de soutien effectif.
- La définition d'une stratégie d'intervention claire afin d'éviter les hésitations qui rallongent les délais d'exécution des projets. Le Maroc par exemple, avait engagé un effort important pour considérer la totalité des agglomérations et traiter ensemble les différentes questions. Cela permet d'avoir une vision intégrée et de proposer des mesures qui auront une portée durable.
- L'importance du choix d'options techniques de qualité et adaptées à l'environnement. Les opérations de restructuration ont souvent souffert de la pauvreté et de la faible qualité des réalisations. Et l'importance de la programmation, les effets d'une mauvaise programmation peuvent être désastreux sur la conduite et les résultats d'une opération de restructuration.
- La définition du rôle de chaque intervenant par la formalisation dans le cadre d'un contrat précisant les engagements de chaque partie, les délais, ainsi que les sanctions éventuelles encourues.
- L'importance des aspects économique, le financement d'une opération de restructuration est souvent élevé et nécessite généralement de combiner plusieurs sources de financement. En raison du coût important de ces opérations, elles sont difficiles à répliquer à grande échelle.
- L'importance des aspects sociaux. Les aspects techniques ont souvent été privilégiés au détriment des aspects sociaux. Les considérations spatiales et urbanistiques ont été plus déterminantes, alors que le projet est entrepris en premier lieu pour soulager la situation des populations pauvres.

CONCLUSION

Ce cours a réalisé une introduction à la restructuration des quartiers précaires des villes africaines. Il a permis de donner une idée globale, mais précise, des enjeux et des défis auxquels font face les gouvernements dans la recherche de solutions pour le développement des quartiers précaires, et dans les moyens à mettre en œuvre pour avoir une maîtrise des processus de croissance urbaine ou, à défaut, les moyens adéquats de contrôle et de régulation urbaine.



26. INTERVIEW DE LA SEMAINE

Nous avons vu un exemple concret d'un programme de restructuration en Mauritanie. Pour être synthétique et faire le bilan, quels sont les éléments positifs et négatifs ? Et comment faire évoluer les aspects négatifs vers du positif pour les programmes à venir ?

En s'appuyant sur l'opération menée en Mauritanie, qui a commencé en 2000 et s'est prolongée jusqu'en 2008, on peut tirer divers enseignements. Le premier, qui n'est pas spécifique à ce projet, est la décision politique. Celle-ci doit être portée au plus haut niveau politique, afin d'entraîner une dynamique interne au niveau des services techniques et externes pour donner une visibilité, et d'anticiper les questions de mobilisation de ressources. Ce sont des opérations importantes, aussi bien sur le plan technique que financier. La seconde observation à relever est la préparation. Une des difficultés est qu'il s'agit de projets politiques qui souhaitent être réalisés rapidement, mais sur le plan technique, les opérations de restructuration sont lourdes et doivent être conçues sur le long terme. Différentes interventions doivent être intégrées pour donner sens à l'ensemble de l'opération. Ensuite, ces projets sont réalisés pour les pauvres, ces derniers doivent donc être intégrés dans l'élaboration du projet, afin d'avoir une meilleure compréhension des besoins et de permettre à ces populations de bénéficier pleinement des opérations effectuées. Il faut aussi mettre en place un dispositif de contrôle. Ces opérations complexes impliquent différents intervenants, il faut donc mettre en place un cadre de négociation clair afin que les réalisations soient conformes et les délais respectés.

Dans un tel programme, dans le cas où des dizaines de milliers de personnes présentes dans le quartier sont déplacées, sommes-nous à la bonne échelle ?

Dans l'exemple de la Mauritanie, l'échelle était la bonne. Bien qu'il s'agissait d'une phase pilote qui devait fournir les méthodes et les outils pour des opérations ultérieures, les autorités étaient techniquement outillées pour pouvoir prendre en charge un quartier de près de 50 000 habitants. Au final, l'un des échecs de ce projet fut que plus de 50% des habitants furent déplacés, alors que la stratégie adoptée était la restructuration in situ et non un déguerpissement. Dans tous les cas, des populations doivent être déplacées, dans un premier temps pour libérer des emprises pour les voiries, les équipements et les infrastructures, et dans un second temps, dans le processus de réinstallation pour définir des parcelles orthogonales, afin de permettre une appropriation foncière totale. Aujourd'hui, l'objectif est de minimiser ces déplacements, de tenir les délais des projets et de faire en sorte que le processus soit continu et permette des améliorations progressives sur 10 à 20 ans. Cette opération est souvent difficile à faire comprendre, à la fois aux habitants, mais surtout aux politiques.

Dans le programme de restructuration présenté, vous passez rapidement sur le programme Twize, venu après coup, qui met en avant la possibilité de construire. Selon vous s'agit-il d'un élément essentiel que le programme de restructuration soit suivi par un programme d'habitat, ou est-ce que ces deux choses pourraient être déconnectées ?

Dans la première phase du projet, c'est une bonne chose. La définition du contour du projet avait déterminé une formule d'indemnisation des populations en leur accordant une somme forfaitaire. Cette somme devait couvrir leurs frais d'installation et de reconstruction de leurs habitations. Et c'est dans ce contexte que le programme d'habitat Twize fut le bienvenu, puisque les populations pouvaient y accéder en apportant un apport initial souvent difficile à mobiliser. Les deux autres parties étaient constituées d'une aide de l'État et d'un prêt gratuit qui pouvait être remboursé sur plusieurs années. Coupler le programme d'habitat au programme de restructuration permet de changer rapidement le visage du quartier, puisque les populations ne se déplacent pas avec leur vieille baraque, mais peuvent entrer dans une dynamique d'amélioration au travers de ce programme auquel elles pouvaient accéder. L'association du programme d'habitat avec un programme de restructuration peut aussi se faire de façon différée, mais le problème est qu'il faudra reprendre l'identification des ménages.



Avec du recul sait-on aujourd'hui si les objectifs ont réellement été atteints? Est-ce que l'objectif de lutte contre la pauvreté qui se trouvait derrière le programme et qui a lancé la réflexion, a été atteint? Ou est-ce que les plus pauvres sont restés pauvres et ceux qui étaient plus riches ont continué à s'enrichir? Existe-il des chiffres ou des indicateurs? Est-ce qu'un suivi a été mis en place pour comprendre les résultats?

Malheureusement, les dispositifs de suivi permettant d'évaluer périodiquement les résultats sont généralement un échec. Mais au sortir de ce programme, des choses très concrètes ont été réalisées, telles que l'amélioration des voiries, l'apport de l'éclairage public, l'accès à l'eau ou encore la garantie d'occupation foncière aux populations. Aujourd'hui, 10 ans après, ce quartier est comme les autres, il est difficile d'imaginer qu'il s'agissait du lieu le plus misérable de la capitale. En ce sens, ce fut un succès.

Il existe des indicateurs. Les plus évidents sont le nombre de personnes ayant accès à l'eau, à l'électricité, aux centres de soins ou la scolarisation des enfants. D'autre part, il y a les habitants qui ont souffert du projet, dont les demandes n'ont pas été acceptées, ou qui n'ont pas été éligibles, qui se font entendre et entachent la réussite du projet. Il y a deux aspects à retenir sur cet exemple:

- la stratégie de restructuration où deux choix étaient possibles: faut-il créer un quartier avec toutes les commodités immédiatement ou faut-il le faire progressivement avec le risque que les pauvres vont s'en défaire rapidement car leurs habitations prennent de la valeur?
- la quantité de ménages déplacés: la conception du projet partait du principe de déplacer un minimum de personnes (environ 20%), au final, plus de 50% des habitants furent déplacés et le budget fut faussé. En effet, ce n'est pas même chose de dépenser une somme identique pour déplacer 50% ou 20% de la population.

Les erreurs et les imperfections de cette opération pilote servent dans des opérations ultérieures qui sont en cours actuellement. Celles-ci sont un peu plus souples, puisque les financements sont publics avec un encadrement local et donc des contraintes moins fortes.



BOOCs
EPFL

**Villes africaines : Restructuration
des quartiers précaires**
Isagha Diagana, Jérôme Chenal
et Stéphanie Hasler



57

IMPRESSUM

© EPFL Press, 2016.
Tous droits réservés.

Graphisme :
Emphase Sàrl, Lausanne

Résumé : Stéphanie Hasler

Développés par EPFL Press, les BOOCs (Book and Open Online Courses) sont le support compagnon des MOOCs proposés par l'École polytechnique fédérale de Lausanne. Valeur ajoutée aux MOOCs, ils rassemblent l'essentiel à retenir pour l'obtention du certificat et constituent un atout pédagogique. Learn faster, learn better. Bonne révision!

ISBN 978-2-88914-401-3