



L'AFD & L'INTERVENTION EN QUARTIERS PRÉCAIRES

RETOURS D'EXPÉRIENCES
ET RECOMMANDATIONS
STRATÉGIQUES

INTRODUCTION	4
PARTIE 1 : QUARTIERS PRÉCAIRES, DÉFINITIONS ET MODES D'INTERVENTION	6
PARTIE 2 : 10 RECOMMANDATIONS-CLÉ POUR L'INTERVENTION EN QUARTIERS PRÉCAIRES	12
1. Aborder les quartiers précaires comme parties intégrantes des territoires urbains	12
2. Construire au cas par cas des interventions adaptées aux quartiers	14
3. S'appuyer sur une réelle volonté politique des acteurs locaux et nationaux d'agir sur les quartiers précaires	16
4. Privilégier autant que possible la réhabilitation <i>in situ</i>	18
5. Dans les opérations de réhabilitation <i>in situ</i> , miser sur l'amélioration des services, équipements et espaces publics	21
6. Dans les projets de réhabilitations <i>in situ</i> , favoriser la sécurité foncière	25
7. Veiller à l'adéquation entre les besoins des habitants et les sites et solutions de logement	28
8. Améliorer le développement socio-économique du quartier par le soutien aux initiatives locales et à la création d'emplois	31
9. Prendre en considération les habitants dès l'amont et tout au long du projet	33
10. Intégrer les quartiers précaires dans la gestion et planification urbaine	37
CONCLUSION	41
BIBLIOGRAPHIE	42

INTRODUCTION

L'humanité a franchi un cap historique en 2006 en devenant majoritairement urbaine. Les Nations Unies estiment que dans les trente prochaines années, le nombre d'urbains devrait doubler, passant à 6,4 milliards d'individus (soit 70 % de la population mondiale). Cette urbanisation massive se fait sous le poids conjugué de deux phénomènes principaux : l'attractivité croissante des villes pour des populations rurales à la recherche d'opportunités d'emploi, de revenus, de facilités de déplacement, d'accès aux services et équipements (éducation, santé, loisirs) ou encore à la citoyenneté, et la croissance démographique des populations urbaines.

Source de multiples potentialités, cette urbanisation est dans le même temps facteur de vulnérabilités, de risques et d'accroissement d'inégalités exacerbées, notamment par le développement de quartiers précaires et de bidonvilles. Leur croissance est fortement liée à l'exode rural, la croissance démographique, l'arrivée de réfugiés, etc., conjugués aux difficultés pour les autorités publiques de planifier et maîtriser l'urbanisation, notamment au niveau de l'offre en logements accessibles aux plus défavorisés. Dans les villes en développement, on estime la proportion d'urbains vivants dans des quartiers précaires à un tiers, soit au total un milliard d'individus à l'échelle de la planète, chiffre qui serait amené à doubler d'ici 2030 si les tendances actuelles

de l'urbanisation se maintiennent (ONU-Habitat 2003).

Bien que la situation semble globalement se stabiliser, voire s'améliorer dans certaines régions du Monde comme en Afrique du Nord, en Amérique latine et aux Caraïbes, elle reste tout de même préoccupante voire s'aggrave ailleurs, et principalement en Afrique subsaharienne.

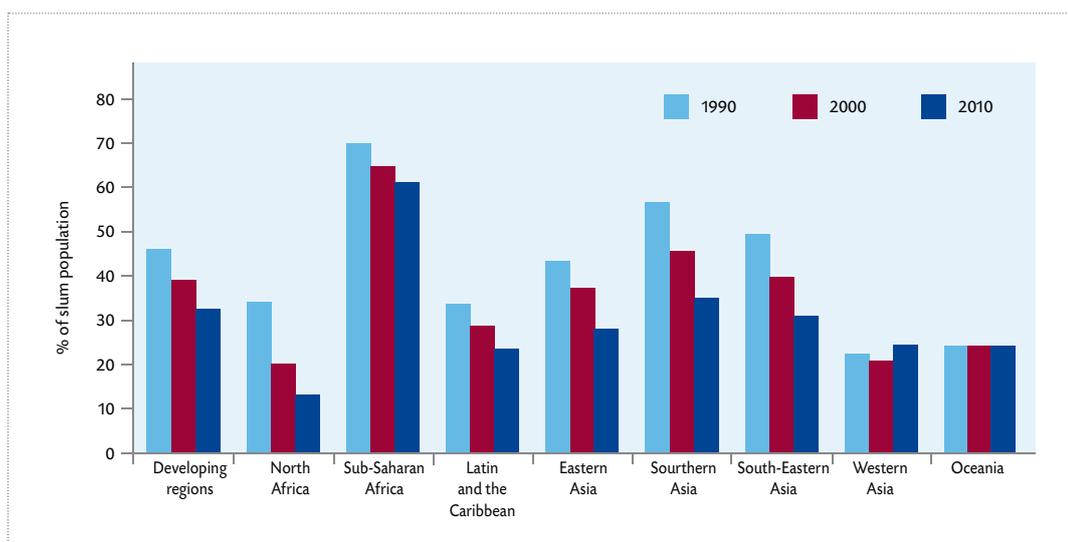
Caractérisés généralement par trois formes de précarité –urbaine, sociale et foncière– ces quartiers défavorisés représentent un défi majeur, d'ordre politique, social, économique, environnemental et sanitaire pour les autorités publiques. Pour un bailleur de fonds comme l'AFD, l'intervention dans les quartiers précaires est rendue nécessaire par la concentration des populations les plus pauvres et les plus vulnérables dans des zones le plus souvent impropres à l'occupation et particulièrement exposées aux risques et catastrophes naturels. L'enjeu majeur est celui de l'intégration de ces quartiers et de leurs habitants, vivant dans des conditions difficiles, au reste de la ville. Les objectifs sont nombreux : assurer l'accessibilité de tous aux services essentiels et à un logement décent, lutter contre les phénomènes de ségrégation et de fragmentation socio-spatiale, maîtriser les risques et diminuer les vulnérabilités, et encourager le développement économique et social de ces quartiers.

L'ampleur des défis à relever par les autorités doit amener à une prise de conscience sur l'urgence d'intervenir en quartiers précaires –pour leur réhabilitation, restructuration ou résorption– et l'importance stratégique de l'accompagnement par les partenaires du développement, tel que l'AFD.

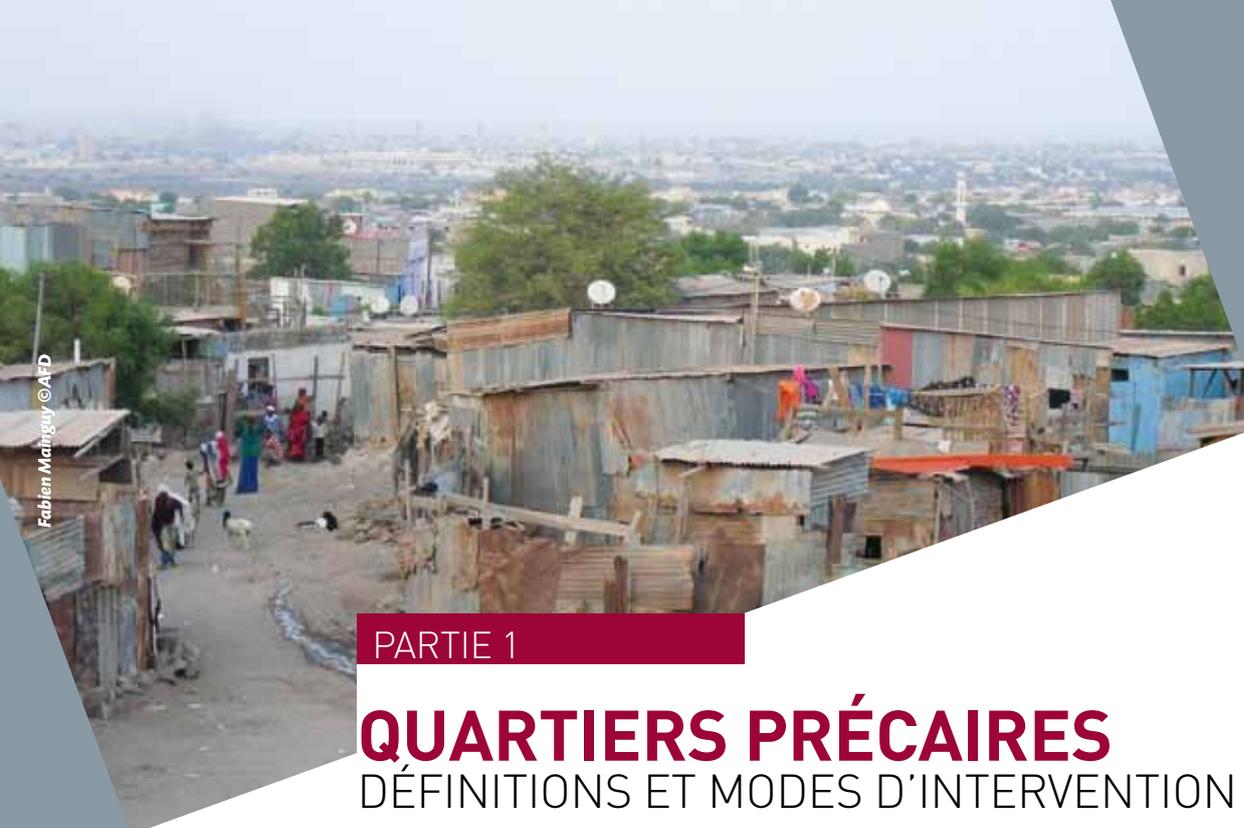
A cet effet, l'AFD a souhaité capitaliser sur les expériences qu'elle mène en quartiers précaires depuis une dizaine d'années dans ses

géographies d'intervention, aux côtés d'acteurs nationaux et locaux. Publié à l'occasion du 7^{ème} Forum Urbain Mondial organisé à Medellín en avril 2014, ce document a pour vocation de restituer les enseignements de ces projets et de proposer des recommandations opérationnelles utiles aux représentants de l'AFD comme à ses partenaires, au Nord et au Sud.

Pourcentage de la population urbaine vivant dans des bidonvilles 1990-2010



Source : Banque mondiale et FMI 2013.



Bidonville
Wahel Daba
(Djibouti)

PARTIE 1

QUARTIERS PRÉCAIRES

DÉFINITIONS ET MODES D'INTERVENTION

1. Qu'est-ce qu'un quartier précaire ? Proposition de définition

Il existe une terminologie propre à chaque pays pour désigner les quartiers précaires : les *Favelas* (Brésil), les *Gecekondu* (Turquie), les *Invasiones, Barrios populares* ou *Quebradas* (Colombie), les *Villas miserias* (Argentine), les *Pueblos jóvenes* (Pérou), les *Gazras* ou *Kebbé* (Mauritanie), les *Achwaiya* (Égypte), etc. Ces termes sont en général connotés négativement et mettent l'accent sur les manques qui caractérisent ces quartiers, plu-

tôt que sur des critères d'identité propres. Tentant d'identifier ces quartiers à la lumière de leurs caractéristiques et qualités, l'effort de définition proposé ici s'inscrit dans le prolongement des analyses développées par d'autres chercheurs et acteurs du développement, et notamment par le GRET et ONU-Habitat (Mansion et Rachmuhl 2012).

En France, c'est le terme « bidonville » qui revient le plus souvent. Il se diffuse pour la première fois en 1953 pour décrire les quartiers précaires de Casa-

blanca, en s'inspirant des matériaux utilisés par les travailleurs pauvres nouvellement installés en ville pour construire leurs maisons. Petit à petit, ce terme revêt une signification plus large et désigne tous les ensembles d'habitations construits en matériaux de récupération et rejoint le terme anglais de *slum* qui désignait, au 19^{ème} siècle, les taudis des quartiers ouvriers d'Angleterre. C'est seulement en 2002 que sera adoptée une définition officielle, sous l'impulsion d'ONU-Habitat.

Aujourd'hui, cette définition est

LE BIDONVILLE SELON ONU-HABITAT

« Un bidonville est une zone d'habitation contiguë où les habitants sont dotés de logements et de services de base insuffisants. Le bidonville ou taudis n'est souvent pas reconnu ou pris en compte par les autorités comme une partie intégrante et équivalente de la ville ». Il se caractérise par quatre composantes principales :

- un accès insuffisant à l'eau ;
- un accès insuffisant à l'assainissement et autres infrastructures de base ;

- une qualité de la structure du logement insuffisante ;
- un surpeuplement.

En raison de l'absence d'indicateurs de mesure jugés fiables, une cinquième composante, « la sécurité de la tenure », a été finalement retirée de cette définition adoptée par le comité d'experts réunis à Nairobi en novembre 2002 sur le thème « Définir les Bidonvilles et la Sécurité de la Tenure ».

une référence internationale et a servi de base à la création d'outils d'évaluation de l'avancement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), et plus particulièrement de la cible 11 qui vise l'amélioration de la vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles. Cette définition est adaptée lorsqu'on traite des cas les plus extrêmes de précarité, mais n'évoque pas les autres quartiers décrits comme « informels », « spontanés », « populaires », « illégaux », ou encore « sous-équipés ». Ces appellations mettent à chaque fois l'accent sur une particularité du quartier mais ne rendent pas compte de la diversité des situations. Aborder l'ensemble des quartiers sous l'angle de la précarité apparaît plus opérationnel : qu'elle soit sociale, économique, environnementale ou urbaine, la précarité est le dénominateur commun à ces quartiers.

S'ils concentrent en général des caractéristiques de grande pauvreté, d'isolement ou d'insalubrité, les quartiers précaires ne peuvent être résumés à des poches de risque ou d'exclusion. Ils méritent également d'être considérés comme sources de créativité, d'ingéniosité et d'adaptabilité urbaine, notamment en termes de bâti et de type d'occupation, s'adaptant aux contraintes de l'espace, aux moyens et aux besoins des habitants. Ces quartiers tiennent également une place socio-économique primordiale dans le développement des villes, et

recèlent donc de nombreuses opportunités à valoriser (réseaux de solidarité, solutions alternatives, construction traditionnelle, économie de services, etc.). Qui plus est, la composition sociale de ces quartiers est loin d'être homogène, s'ils abritent des populations à faible revenu, les habitants des quartiers précaires ne sont pas nécessairement pauvres et accueillent aussi des classes moyennes qui sont exclues de marchés fonciers très spéculatifs.

2. Typologie des quartiers précaires

Les quartiers précaires sont d'une grande diversité, aussi est-il nécessaire de bâtir une typologie pour mieux les comprendre et adapter les interventions à leurs spécificités. A visée opérationnelle, la typologie proposée ici approfondit celle mise au point par le GRET et ONU-Habitat (Mansion et Rachmuhl 2012) et caractérise les quartiers en croisant différents critères (statuts fonciers, types de bâti, rapport au centre, profils socio-économiques des habitants, etc.).

a. Les bidonvilles

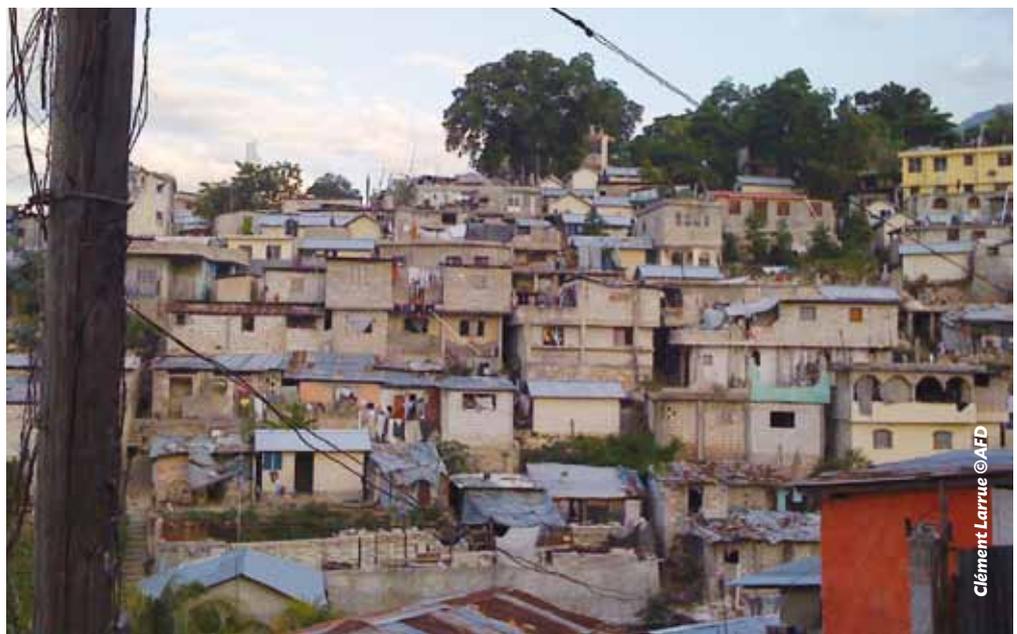
Le premier type retenu est le plus conforme à la définition proposée par ONU-Habitat. Ces quartiers re-

groupent les caractéristiques les plus critiques des quartiers en décrochage et cumulent généralement les trois formes d'exclusion sociale, urbaine et foncière : bâti en matériaux de récupération, manque voire absence d'infrastructures et de services, grande pauvreté des habitants, foncier non sécurisé, vulnérabilité de la localisation (zones à risques, interstices urbains impropres à l'habitat ou encore « déconnectés » de la ville du fait de leur éloignement et enclavement). Dans les pays en développement, toutes les grandes métropoles et de plus en plus de villes moyennes génèrent des bidonvilles, dont les dénominations varient d'un contexte à un autre.

b. Les quartiers informels en voie de consolidation

Le plus souvent, il s'agit de quartiers à l'origine informels qui se sont progressivement consolidés (trame viaire, équipements, bâtis « durcis ») sur des terrains publics ou privés. Ces améliorations s'expliquent soit par leur ancienneté, soit par une relative sécurité foncière (pas de menace d'éviction), soit par la mixité des profils socio-économiques. Dans les quartiers plus anciens, lorsque l'étalement urbain n'a plus été possible (notamment en raison de la topo-

Quartier informel en voie de consolidation
Baillergeau,
Port-au-Prince (Haïti)





Quartier aménagé en dur sans intervention de la puissance publique, Banlieue de Dakar (Sénégal)

graphie), le tissu s'est densifié, avec la construction de petits immeubles (R+2, R+3), le plus souvent occupés par des locataires. Ce qui caractérise avant tout ce type de quartiers, c'est la mixité des situations : les constructions en dur y côtoient les abris de fortune des nouveaux arrivants. D'autre part, il n'est pas rare d'y trouver une ou plusieurs rues commerçantes.

c. Les quartiers aménagés en dur sans intervention de la puissance publique

Situés en général en périphérie des villes, ces quartiers s'apparentent visuellement à la ville formelle. Ils comptent principalement des constructions « en dur » mais bâties en dehors du cadre réglementaire (sans permis de construire ni respect des normes) et de toute planification. L'occupation du foncier s'appuie parfois sur une base légale, souvent en

droit coutumier. La genèse de ces quartiers est assez similaire d'un pays à un autre : des promoteurs privés lotissent sans autorisation des terrains sur lesquels des maisons ou petits immeubles sont ensuite auto-construits. Bien que ces quartiers soient dotés de réseaux d'eau et d'électricité, les infrastructures y sont le plus souvent sommaires. Relativement bien intégrés sur le plan urbain et rarement menacés d'éviction, ces quartiers dits « illégaux », « irréguliers » ou « non réglementaires » pallient la faiblesse de l'offre de logements à destination des petites classes moyennes.

d. Les quartiers anciens et dégradés de la ville formelle

La dégradation, le manque d'entretien ou des usages incompatibles avec la destination initiale des édifices peuvent transformer en quartiers précaires des pans entiers de la ville formelle. C'est par exemple le cas des centres anciens paupérisés dont les bâtiments, menaçant de tomber en ruine, ne relèvent pas à l'origine de l'auto-construction. Insalubres, surdensifiés, dépourvus d'un accès renouvelé aux services urbains, ces quartiers, souvent considérés comme un patrimoine urbain, constituent également des poches de pauvreté, habités généralement par des locataires (voire des « squatteurs »). Leurs habitants bénéficient toutefois de la proximité du centre

urbain. On retrouve ce cas de figure dans les médinas paupérisées du Maghreb, ainsi que dans les anciens quartiers coloniaux d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud-Est. Ce type de quartier précaire est bien souvent oublié des typologies parce qu'il ne correspond pas à l'idée reçue qui voudrait que tous les quartiers précaires soient informels.

3. Les modes d'intervention possibles

La question de la résorption ou de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers précaires se pose pratiquement dans toutes les villes, même si les réalités de terrain sont diverses et multiformes. Il est en revanche unanimement admis que les interventions doivent s'adapter au contexte et à la typologie du quartier, et privilégier un levier d'action pour enclencher un cercle vertueux. S'il n'existe pas de consensus global autour de la meilleure manière d'intervenir dans les quartiers précaires, deux grandes options se distinguent : soit on résorbe le quartier (déplacement), soit on le conserve en cherchant à améliorer l'existant (maintien sur place). Ces deux options se déclinent en modes opératoires différents : dans un premier cas, l'éviction peut s'accompagner ou non de mesures de relogement ; dans un second cas, le maintien sur place peut viser une simple réhabilitation ou plus profondément une restructuration.



Quartier ancien dégradé de la ville formelle Médina de Kairouan (Tunisie)

Option d'intervention	Déplacement	
Type d'opération	Sans relogement	Avec relogement
Description	« Politique du bulldozer » qui consiste à éradiquer les quartiers sans proposer de relogement aux habitants qui reçoivent au mieux une compensation financière.	Eradication d'un quartier avec proposition de logement social (location ou accession à la propriété) ou d'une parcelle avec compensation financière pour l'auto-construction encadrée.
Forces	<ul style="list-style-type: none"> • Libère des terrains, ce qui peut être justifié sur des zones à risques • Peu coûteux pour les pouvoirs publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Permet aux pouvoirs publics de valoriser les emprises foncières • Améliore les conditions de logement des habitants
Faiblesses	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts sociaux très élevés (destruction des liens sociaux, traumatismes, risque fort de tensions sociales) • Aggrave les conditions de vie des habitants • Déplace le phénomène sans y apporter de solution (création de nouveaux quartiers précaires plus loin, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sites de relogement souvent éloignés, risque d'étalement urbain • Rupture des liens sociaux • Mise en péril des activités économiques • Coûts très élevés pour la puissance publique • Délais de mise en œuvre très longs • Difficilement envisageable à très grande échelle • Risque d'exclure de fait les habitants ne pouvant faire face aux nouvelles charges liées au relogement
Possibilité de soutien de l'AFD	Perçue comme brutale par les populations, cette approche n'est pas jugée acceptable par les bailleurs de fonds dont l'AFD.	<ul style="list-style-type: none"> • Envisageable seulement si l'action s'intègre dans une vision globale des enjeux urbains et sociaux • Nécessite un cadre institutionnel, financier et opérationnel structuré

a. La démolition ou résorption des quartiers précaires

Les projets fondés sur la résorption des quartiers précaires ambitionnent de les supprimer pour répondre à divers objectifs : extension du territoire de la ville formelle, libération d'emprises foncières utiles aux opérations d'aménagement, ou encore, dans certains cas, lutte contre la pauvreté... Ces

opérations se préoccupent de façon plus ou moins approfondie du devenir des habitants évincés des quartiers d'origine.

b. Les actions d'amélioration sur place

Distinctes des projets avec éviction de l'existant, de nombreuses opéra-

tions visent le maintien sur place des populations, même si elles incluent souvent des évictions localisées de constructions sur des zones à risques ou sur les emprises nécessaires aux aménagements projetés (voirie, équipements publics).

LA GENTRIFICATION

Le terme anglophone de *gentrification* désigne littéralement un processus progressif d'embourgeoisement d'un quartier populaire. Elle se traduit par une transformation – par le haut – de l'habitat, des commerces, parfois de l'espace public et avant tout, des profils socio-économiques des habitants, des classes moyennes voire supérieures venant remplacer les classes populaires qui y résidaient auparavant.

Option d'intervention	Maintien sur place	
Type d'opération	Réhabilitation <i>in situ</i>	Restructuration complète
Description	Intégration urbaine progressive du quartier par le développement de l'accès aux réseaux, services essentiels et équipements. Elle peut s'accompagner de démarches de planification stratégique du quartier/du territoire, de mesures de sécurisation foncière, de mesures facilitant l'accès à l'emploi et d'accompagnement social.	Opération comprenant un remembrement parcellaire, et de ce fait une sécurisation foncière, des travaux d'infrastructures, un travail sur la forme urbaine par élargissement des voies et la mise en place d'équipements et éventuellement d'actions d'amélioration de l'habitat. Elle vise le rattrapage des standards de la ville formelle.
Forces	<ul style="list-style-type: none"> • Maintient les habitants sur place, leurs liens sociaux et économiques • Minimise les risques de gentrification • Engendre une dynamique de développement (un levier étant censé entraîner un autre) • Délai relativement rapide (5 ans en moyenne) • Souplesse, adaptabilité et progressivité • Moindre coût pour les pouvoirs publics (comparée à la restructuration complète et au relogement) • Valorisation des savoir-faire et initiatives positives des habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintient –en partie– les habitants sur place, pérennise les liens sociaux et économiques • Modifie le tissu urbain en profondeur • Nécessite une opération d'aménagement dont les outils juridiques sont maîtrisés • Régule les densités en fonction des contextes • Intervient sur la qualité de l'habitat • Rattrapage des standards de la ville formelle (transformation radicale)
Faiblesses	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'amélioration immédiate du cadre bâti • Amélioration des conditions de vie parfois perçue comme insuffisante • Difficulté technique liée à la préservation de l'existant • Risque d'éviction des plus pauvres (risque mieux maîtrisé comparé à la restructuration complète, si intervention bien dimensionnée) • Ne résout pas entièrement les problèmes d'exposition aux risques naturels de certains quartiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût des opérations très élevé et délais de mise en œuvre très longs : outil inadapté à grande échelle ou dans des contextes institutionnels et juridiques d'intervention peu matures • Risque de gentrification induit par le saut qualitatif des conditions de vie (augmentation des valeurs foncières et immobilières) • Risque d'éviction des plus pauvres ou d'augmentation du coût de la vie et de déplacement du phénomène (création de nouveaux quartiers précaires plus loin, etc.)
Possibilité de soutien de l'AFD	Perçue comme la solution à privilégier par l'AFD.	Accompagnement de l'AFD difficilement envisageable du fait des limites de la démarche : <ul style="list-style-type: none"> • impact quantitatif limité (échelle d'intervention restreinte) ; • délais très longs ; • coût élevé de l'investissement par habitant ; • risque trop important d'évincer les habitants d'origine visés par l'opération.

4. Les montages institutionnels possibles

Pour mettre en œuvre ces opérations, l'un des principaux défis est de constituer un réseau d'acteurs organisés autour de la maîtrise d'ouvrage responsable de la politique publique et/ou des interventions sur les quartiers précaires. Cette compétence peut être dévolue, selon les cas, aux collectivités locales ou à des autorités nationales. De par la transversalité de l'action en quartiers précaires (par essence multisectorielle) et la nécessité d'une bonne connaissance de proximité du territoire et de ses habitants, l'AFD soutient un portage de projets au niveau local.

La complexité inhérente à ces opérations, nécessitant une importante coordination et la mobilisation de compétences variées, impose aux maîtres d'ouvrage de s'entourer d'un réseau d'acteurs issus de plusieurs sphères. Citons ainsi les essentiels :

- les divers ministères sectoriels ou leurs agences d'exécution technique dans les domaines de compétence dont ne disposent pas la maîtrise d'ouvrage ;
- les opérateurs publics ou privés intervenant sur des secteurs particuliers de la gestion urbaine : eau, assainissement, déchets, promotion immobilière, transports, etc.
- les autorités compétentes sur le foncier (selon les cas : acteurs publics nationaux ou collectivités locales) ;
- les bureaux d'études, chargés de l'appui technique et opérationnel (faisabilité, conseil) auxquels peuvent s'ajouter certaines ONG opérationnelles en capacité de conduire les volets sociaux et de coordination des opérations (dans le cadre de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale par exemple) ;
- les associations locales, d'usagers, de riverains actives dans le développement économique, social et communautaire du quartier, etc. nécessairement impliquées afin d'identifier des solutions adaptées

et faciliter l'appropriation par les habitants ;

- les bailleurs de fonds, nationaux ou internationaux, désireux de cofinancer tout ou partie des opérations.

Selon les éléments de contexte local et national, c'est un montage institutionnel *ad hoc* qui doit être mis en place autour de la maîtrise d'ouvrage. La faisabilité des opérations repose en grande partie sur les compétences de la maîtrise d'ouvrage publique, et en particulier sa capacité à fédérer, articuler et coordonner des intervenants différents.

Pour un bailleur de fonds comme l'AFD, une des priorités est donc d'aider la maîtrise d'ouvrage publique à jouer efficacement son rôle, en partant d'un diagnostic de ses forces et de ses faiblesses éventuelles. Deux grands outils sont disponibles :

- Mettre en place une fonction interne d'appui à la maîtrise d'ouvrage publique, qui l'aidera à structurer sa vision et à organiser le réseau d'acteurs concernés en clarifiant le rôle de chacun dans le projet (maîtrise d'ouvrage déléguée, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, opérateurs de services, etc.). Cela lui permettra notamment d'organiser leur coopération dans le cadre d'une convention précisant leurs attributions. Selon les cas et les besoins identifiés, ce soutien peut prendre la forme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, éventuellement cofinancée par le bailleur de fonds. Cette assistance à maîtrise d'ouvrage interviendra aux côtés de la maîtrise d'ouvrage comme conseiller et expert ; ce rôle peut être tenu selon les cas par une coopération décentralisée, un bureau d'études ou une ONG.
- Appuyer la structuration et le renforcement d'un maître d'ouvrage délégué unique ou d'un maître d'œuvre intervenant pour le compte de la maîtrise d'ouvrage.

Ce peut être une solution utile car la maîtrise d'ouvrage publique est rarement en capacité de porter techniquement les opérations sur le terrain.

Ces deux outils ne sont cependant pas des solutions miracles et supposent, du côté de la maîtrise d'ouvrage, une volonté politique d'agir en direction des quartiers précaires et sa capacité à insuffler une vision fédératrice du devenir des quartiers et à la faire partager à ses partenaires.

Enfin, les interventions qui sont menées dans ces quartiers, en particulier sur un mode participatif, doivent pouvoir renforcer les pouvoirs publics dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage et leur tâche de programmation urbaine. Ainsi, un projet peut être perçu comme une expérimentation qui aidera la maîtrise d'ouvrage à consolider en parallèle sa compétence en matière de gestion municipale et de planification urbaine stratégique du quartier et du territoire dans son ensemble.

PARTIE 2

10 RECOMMANDATIONS-CLÉ POUR L'INTERVENTION EN QUARTIERS PRÉCAIRES

1 ABORDER LES QUARTIERS PRÉCAIRES COMME PARTIES INTÉGRANTES DES TERRITOIRES URBAINS

Il est impératif d'adopter une approche urbaine globale des quartiers précaires et de leur place dans la cité. Ces quartiers assurent une fonction essentielle dans les dynamiques foncières et immobilières qui sous-tendent la création et les transformations d'une ville. En fournissant une offre de logements accessibles et modulables, que le tissu urbain formel ne propose pas, ou alors en quantité insuffisante, ils constituent une porte d'entrée,

ou une « soupape », dans le parcours résidentiel des habitants les plus pauvres.

Cette offre de logement doit en outre être appréhendée sous l'angle plus large de la qualité de l'habitat, en resituant le logement dans son ancrage territorial (niveau d'équipements et de services disponibles dans le quartier ou à proximité, proximité des zones d'emploi, fluidité des liens avec le reste de la ville). Plusieurs

cas de figure existent : les habitants de ces quartiers s'installent souvent à côté d'un bassin d'emploi, entretiennent des échanges économiques avec le tissu formel à proximité et investissent les espaces publics avoisinants. A l'inverse, ils peuvent également être éloignés de leurs sources d'activités, contribuant à l'étalement urbain, à la densification des périphéries, venant rejoindre les usagers quotidiens des transports en commun, etc. Par

POURQUOI LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ? IL SE CHIFFRE EN COÛTS SOCIAUX, ENVIRONNEMENTAUX, ÉCONOMIQUES.

1. Eloignement des services (éducation, santé, loisirs, commerces, etc.) ; sentiment d'isolement (particulièrement vrai pour les femmes, les jeunes et les personnes handicapées) et risque de ghettoïsation ;
2. Augmentation des déplacements ; prédation sur les espaces naturels et agricoles (se traduit le plus souvent par un mitage des espaces boisés) ;
3. Coûts élevés du raccordement aux infrastructures pour les autorités publiques ; éloignement des bassins d'emplois pour les habitants.

conséquent, ces quartiers participent à la fabrique urbaine et font intégralement partie de la ville. Ils contribuent à son identité mosaïque.

Une telle lecture des quartiers précaires permet de mieux appréhender et analyser leurs interactions avec le reste de la cité, et de concevoir des projets qui participent à leur meilleure intégration à la ville à laquelle ils appartiennent déjà de fait, en leur permet-

tant d'accéder au même « droit à la ville » que leurs concitoyens. L'objectif est qu'ils bénéficient d'un niveau acceptable d'accès aux équipements et services, même si celui-ci n'a pas vocation à rejoindre à court et moyen termes celui de la ville moderne et formelle. Sur le long terme, il sera nécessaire d'envisager les transitions possibles vers des niveaux d'équipement et de services harmonisés avec le reste

du territoire pour renforcer les dynamiques d'évolution et d'intégration du quartier et éviter le risque de renforcer la fragmentation urbaine par une offre de service différenciée.

C'est à la seule condition de la prise en compte des implantations et du poids des quartiers précaires que la planification urbaine sera en capacité de maîtriser et d'encadrer l'étalement urbain.

ANTANANARIVO, MADAGASCAR DÉSENCLAVER ET ASSAINIR LES QUARTIERS POUR INITIER UNE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET D'ACCESSIBILITÉ



Quartier précaire, Antananarivo (Madagascar)

Titre du projet :

Projet Lalan'Kely de désenclavement et d'assainissement des quartiers prioritaires de l'agglomération d'Antananarivo

Dates :

2011-2014

Maîtrise d'ouvrage :

Vice-Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire

Maîtrise d'ouvrage déléguée :

AGETIPA

Type de quartiers :

78 quartiers précaires en voie de consolidation

Mode d'intervention :

réhabilitation *in situ*

Bénéficiaires :

635 000 personnes

Montant et nature du concours AFD :

9 M€ (subvention à l'Etat)
+ 5 M€ supplémentaires en subvention (financement prévu en 2014)

Le projet Lalan'kely vise l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées du Grand Tana par le désenclavement et l'assainissement des quartiers pauvres de l'agglomération.

En donnant accès à un cadre et des conditions de vie se rapprochant progressivement de ceux des autres quartiers, le projet participe à intégrer les quartiers populaires et leurs habitants à la ville formelle, en acceptant leur existence dans la capitale. La vision sous-tendue par le projet est que les habitants des quartiers précaires ont les mêmes droits que les autres citoyens, notamment en matière de qualité de vie, mais plus largement d'équité sociale. C'est au nom de cette philosophie que sont construits les ruelles, drains et équipements sanitaires, dont la gestion sera

communautaire. Les quartiers cibles sont situés hors des zones à risques et ont été sélectionnés sur la base de critères de pauvreté, de densité et de sous-équipement.

Cette logique d'intégration et de rattrapage des standards urbains se déploie dans une vision globale de l'agglomération de la capitale et non du strict périmètre communal. Le projet intègre la « Fiftama », l'organisme public de coopération intercommunale regroupant les communes rurales périphériques situées dans la banlieue d'Antananarivo. Dans cette logique, un partenariat est engagé entre la Communauté urbaine d'Antananarivo et l'Institut des métiers de la ville de la Région Ile-de-France autour des enjeux de mobilité à l'échelle de l'agglomération (Programme d'Ap-

pui à la Mobilité Urbaine), qui prend en compte dans ses prévisions la desserte des quartiers précaires et les déplacements de leurs habitants.

Malgré les aléas du contexte politique local, le projet n'a jamais été remis en question et l'intégration des quartiers précaires dans la planification de la ville ouvre des perspectives encourageantes.



Identification
des quartiers précaires
à cibler en priorité, à Abidjan
(Côte d'Ivoire)

2 CONSTRUIRE AU CAS PAR CAS DES INTERVENTIONS ADAPTÉES AUX QUARTIERS

Une approche au cas par cas

Il convient de tenir compte du contexte national et local afin d'éviter les solutions toutes faites. Chaque projet de réhabilitation *in situ* est unique dès lors que chaque quartier précaire l'est également, tout comme chaque opération de relogement devrait également l'être pour tenir compte des spécificités du quartier initial : organisation sociale et spatiale, espaces publics, profils socio-économiques, exposition aux risques, etc. Les quartiers précaires se caractérisent en effet par des paramètres variables en fonction de leur situation géographique, de leur densité de population et de bâti, de leur niveau d'équipement, d'accès aux services et réseaux publics, des profils socio-économiques des habitants, du maillage des voiries, du type de bâti, de l'existence d'espaces publics, de la localisation d'espaces naturels, etc.

Le diagnostic socio-économique et urbain : une étape incontournable

Pour cette raison, une intervention en quartiers précaires doit partir de l'existant et ne peut se passer d'une connaissance fine du territoire, à l'échelle du quartier lui-même, mais également à une échelle plus

large (resituant le quartier dans ses rapports au reste de la ville). Afin d'élaborer des modes de faire adaptés à chaque situation, toute intervention doit démarrer par un diagnostic approfondi, non pas des seules caractéristiques techniques et urbaines (bâti, morphologie, accès aux réseaux, etc.) auxquelles certains diagnostics se limitent, mais également des réalités sociales, politiques et économiques (emplois, modes d'habiter et modes de vie, société civile locale, structuration sociale et organisation des pouvoirs locaux, etc.) propres au quartier concerné.

Le diagnostic est un outil d'analyse du territoire qui permet à l'aménageur de penser le quartier dans une approche dynamique et prospective. Plus qu'un simple état des lieux, il prend en compte les dynamiques qui le composent, les flux, les circulations, les bassins de vie et d'emploi –dans le temps et dans l'espace– ainsi que les interrelations entre tous ces éléments (approche systémique). Généralement, le diagnostic urbain s'organise autour de l'évaluation des atouts, des faiblesses et des opportunités du territoire étudié, mais aussi des menaces qui pèsent sur lui. Il permet ainsi de ne pas réduire ces espaces à un ensemble de manques mais

de les envisager également sous l'angle des potentialités présentes et futures. Outil nécessaire à la planification des investissements, il permet de les prioriser et de les traduire en actions concrètes, en s'appuyant sur les opportunités de développement local qui auront été identifiées.

Le diagnostic : premier pas vers la participation des habitants

Ce diagnostic transversal doit être mené au plus près des habitants afin d'être le plus contextualisé et adapté possible. Il convient donc d'adopter des méthodes qui donnent la parole aux habitants, en croisant approches quantitatives (relevés et enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de la population) et qualitatives (prenant le temps d'entretiens approfondis avec des individus ou groupes d'habitants). Une telle collecte des données permet d'appréhender une somme de faits objectifs, mais également un ensemble de faits subjectifs (pour connaître les attentes des habitants, leurs parcours et leurs pratiques mieux cerner leurs capacités d'adaptation aux changements engendrés par le projet).

Enfin, impliquer –réellement– les habitants dès l'étape du diagnostic

est également une façon de les rendre parties prenantes du processus qui s'engage et prépare un terrain favorable pour leur participation ultérieure aux actions de concertation et de planification. Pour ce faire, le temps accordé à cette étape initiale de diagnostic doit être suffisant pour permettre d'acquérir une vraie connaissance du

quartier et de ses enjeux, comme dans le cas des Projets Urbains Intégraux de Medellín (Colombie), où la connaissance des quartiers est passée par un temps très long d'analyse urbaine et de discussion avec les habitants.

Un diagnostic de qualité mené au plus proche du terrain, tout en étudiant le quartier au sein du territoire urbain

auquel il appartient, permet à terme d'ouvrir la voie à des projets mieux adaptés au développement de la ville et plus facilement appropriés par les habitants.

PORT-AU-PRINCE, HAÏTI ACCOMPAGNER LE RÉAMÉNAGEMENT INTÉGRÉ DES QUARTIERS PRÉCAIRES DANS UN CONTEXTE DE POST-URGENCE

Clément Larrue ©AFD



Titre du projet :

Aménagement Intégré des Quartiers Informels de Port-au-Prince (AIQIP)

Dates :

2011-2016

Maîtrise d'ouvrage :

Unité de Construction des Logements et des Bâtiments Publics (UCLBP)

Partenaires :

Fondation Connaissance et Liberté (FOKAL), GRET

Quartier Baillergeau,
Port-au-Prince (Haïti)

Type de quartiers :

2 quartiers informels en voie de consolidation

Mode d'intervention :

réhabilitation *in situ*

Bénéficiaires :

environ 60 000 habitants

Montant et nature du concours AFD :

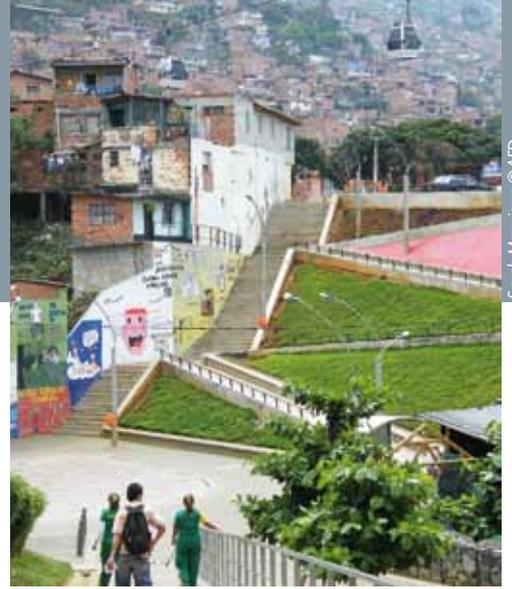
10,5 M€ (subvention)
Co-financements : 19,58 M€ (délégués à AFD par Union Européenne) + 0,9 M€ (Fondation de France) + 0,2 M€ (ONU-Habitat)

L'intervention de l'AFD en quartiers précaires privilégie une démarche de planification territoriale –en concertation avec les collectivités locales– tenant compte des spécificités des quartiers ciblés, comme du territoire dans son ensemble, en s'appuyant sur les approches sectorielles. C'est dans cette logique que l'AFD accompagne à Port-au-Prince la reconstruction de quartiers précaires, où la planification urbaine est inexistante et les constructions très vulnérables. Malgré le caractère pressant de la situation, la nécessité d'allier urgence et développement a conduit à une première étape d'adoption de schémas d'aménagement pour deux quartiers informels de la capitale : Martissant et Baillergeau.

A partir d'un diagnostic territorial mené en concertation avec les habitants, ces opérations pilotes ont permis de définir les conditions des futurs aménagements. Outre la planification des équipements, infrastructures et voiries prioritaires, les schémas d'aménagement proposent une vision prospective du développement de ces quartiers. Occasionnant un processus participatif, les actions à engager à court, moyen et long terme ont été définies dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie des habitants. Cette approche permet de mettre en cohérence planification, zones d'urbanisation, zones non constructibles (ravines, fortes pentes, carrières abandonnées, zones inondables), espaces publics et voies de circulation. Elle permet égale-

ment d'optimiser le financement par l'AFD d'actions structurantes (voiries et espaces publics) et d'opérations de logements (aide à la reconstruction et habitat collectif) au profit des populations.

Bien que circonscrite à deux sites, cette démarche est aujourd'hui reconnue comme innovante, et vise à être reproduite sur d'autres territoires urbains. Par la mobilisation des acteurs publics haïtiens, aux niveaux local et national, et la mise en place d'expertises visant le renforcement de leurs compétences, ce projet vise à d'accompagner durablement le développement d'une expertise pérenne en Haïti en matière de planification urbaine.



3

S'APPUYER SUR UNE RÉELLE VOLONTÉ POLITIQUE DES ACTEURS LOCAUX ET NATIONAUX D'AGIR SUR LES QUARTIERS PRÉCAIRES

Envisager d'intervenir dans les quartiers précaires n'est jamais un sujet neutre du point de vue des pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux ou locaux. Les fantasmes, craintes et préjugés peuvent jouer un rôle important dans la façon dont ces quartiers sont perçus, bien souvent comme des poches d'insécurité, des « verrues » urbaines, etc. en un mot, comme des problèmes urbains à éradiquer, notamment pour améliorer l'image de la ville. D'autres y voient non pas tant des problèmes urbains que des problèmes sociaux, réserves de pauvreté en ville, face auxquels il faut trouver des solutions d'éradication. Or, il n'y a pas de solution miracle permettant de réduire instantanément la pauvreté urbaine et de résorber les quartiers précaires : c'est une démarche qui nécessite de s'inscrire dans le temps long, en comprenant les logiques à l'œuvre dans ces quartiers et dans leur création, en reconnaissant les mêmes droits à leurs habitants qu'aux autres citoyens, et en ayant à l'esprit de les intégrer dans un véritable projet de ville.

L'AFD s'inscrit dans cette logique globale : pour l'Agence, intervenir en quartier précaires c'est à la fois s'attaquer à un problème urbain et tenter d'améliorer les conditions de vie des habitants. Pour répondre à ce double objectif, sans qu'une

intention ne prenne le pas sur l'autre, il faut réussir à mobiliser des acteurs publics nationaux et locaux ayant la volonté d'agir en direction de ces quartiers et pour leurs habitants. Ceci suppose de s'appuyer sur une maîtrise d'ouvrage en capacité de porter le projet politique et opérationnel.

Cette adhésion politique de principe à la nécessité d'intervenir dans ces quartiers constitue un prérequis sur lequel il n'est pas toujours facile de créer un véritable consensus. En effet, par la diversité des sujets à prendre en compte dans un projet intégré (services, voirie, équipements, foncier, etc.), le nombre d'acteurs publics et privés concernés, aux visions souvent différentes, peut être important. La mise en musique, la coordination et l'articulation de ces intervenants est souvent le principal défi pour les maîtres d'ouvrage, en général locaux, qui portent le projet. Cela suppose en effet une capacité de :

1. Pilotage et coordination de différents intervenants dans un projet multisectoriel.

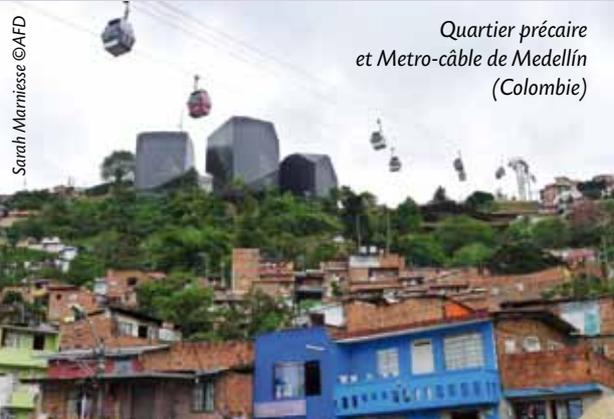
Toute opération intégrée est nécessairement complexe : il faut articuler dans le temps et dans l'espace les interventions de chacun sur son secteur de compétence, tout en acceptant la légitimité de prise de décision du maître d'ouvrage, et en ne perdant pas de vue les contraintes

techniques et budgétaires nécessaires à la bonne gestion du projet.

2. Arbitrage et défense constante d'une vision politique intégrée

pour arbitrer aux différentes étapes du projet et ne pas laisser la vision sectorielle d'un acteur prendre le pas sur les autres dimensions. Ainsi, il faut être en capacité de veiller à ce que les choix techniques liés à l'implantation de nouveaux réseaux ne s'imposent pas brutalement en occasionnant par exemple des démolitions d'habitations ou de petits commerces (non suffisamment justifiées) aux dépens de la dimension sociale du projet. Il s'agit de la recherche constante d'un équilibre, parfois difficile à atteindre, entre les différentes dimensions du projet et les contraintes propres à chaque acteur.

MEDELLÍN, COLOMBIE : RÉINTÉGRER LES QUARTIERS PRÉCAIRES À LA VILLE GRÂCE À L'URBANISME SOCIAL



Quartier précaire
et Metro-câble de Medellín
(Colombie)

Titre du projet :

Projet Urbain Intégral Centro-oriental

Dates :

2010-2015

Maîtrise d'ouvrage :

Municipalité de Medellín

Maîtrises d'ouvrage déléguées :

Entreprise de Développement Urbain de Medellín et Metro de Medellín

Type de quartiers :

33 quartiers informels en voie de consolidation

Mode d'intervention :

réhabilitation *in situ*

Bénéficiaires :

300 000 habitants (90 000 usagers par jour pour les transports financés par l'AFD)

Montant et nature du concours AFD :

250 millions USD (prêt non souverain à conditions de marché) ; 350 000€ (subvention pour un programme de coopération technique)

Les quartiers populaires se sont principalement développés sur les pentes escarpées qui ceignent Medellín. Depuis longtemps marquée par la violence (narcotrafics, guérillas) et des inégalités sociales prononcées, la deuxième ville de Colombie a amorcé sa mutation en 2003, sous l'impulsion de l'équipe municipale qui engage alors un programme d'intégration des barrios populares (quartiers populaires), dans le cadre d'une politique appelée l'urbanisme social. Cette philosophie s'appuie sur la conviction que la violence plonge ses racines dans des inégalités sociales profondes. A partir de ce constat, l'équipe municipale a promu une approche ciblée sur les quartiers les plus pauvres, faisant du citoyen un acteur central du changement de sa ville.

Son outil privilégié, le Projet Urbain Intégral (PUI), a été mis au point par l'Entreprise de Développement Urbain de Medellín, entité municipale dotée de moyens humains, financiers et institutionnels conséquents. Dans une logique de concertation exemplaire, le PUI concentre l'ensemble des actions publiques sur les quartiers précaires : les dimensions physique, sociale et institutionnelle sont prises en compte pour garantir aux populations marginalisées un accès amélioré à l'éducation, l'emploi, au logement, à l'espace public, etc. La Ville de Medellín peut le faire car elle dispose quasiment de tous les leviers de l'action publique, directement ou à travers ses nombreuses entreprises publiques.

En ciblant les quartiers les plus pauvres caractérisés jusque-là par l'absence de l'Etat, ce mode d'intervention, expé-

rimement d'abord dans la zone Nord-oriental, permet des investissements massifs et simultanés dans tous les domaines, afin de créer un bouleversement des quartiers et des conditions de vie. Avec pour leitmotiv « le plus beau pour les plus modestes », le PUI Nororiental et les trois suivants ont permis de réaliser des équipements de grande qualité (bibliothèques, écoles, hôpitaux, équipements sportifs, etc.) et d'améliorer la mobilité piétonne et les espaces publics (escaliers, ponts, trottoirs, places).

Enfin, les PUI visent l'intégration des quartiers à la ville avec un accent mis sur le développement d'une offre de transport en commun reliée au système existant. Outre un tramway, la réalisation la plus innovante et la plus emblématique est celle des lignes de Métrocâbles (dont deux lignes en cours de construction financées par l'AFD pour le PUI Centroriental), axes structurants le long desquels convergent tous les investissements. Par un système de télécabines, ce réseau constitué de deux lignes reliant les zones Nord-oriental et Centro-oriental au reste de la ville (connexions au tramway et métro), permet de s'affranchir des contraintes physiques (pentes allant jusqu'à 30%) et foncières (faible emprise au sol). En s'intégrant au système de transport public, ces infrastructures permettent aux habitants de rallier plus rapidement les zones dynamiques de la ville et les bassins d'emplois. Le succès de ce modèle est largement reconnu à l'échelle du continent et les télécabines comme moyens de transport au service de l'inclusion urbaine font des émules (Bogotá, Cali, Rio de Janeiro etc.).

Les démolitions sont limitées aux zones à risques et aux emprises des équipements, avec relogement dans le quartier en immeubles collectifs. La concertation avec les habitants joue un rôle fondamental à toutes les étapes du projet urbain, depuis les premiers diagnostics jusqu'aux travaux. Ceci suppose d'assumer les délais propres aux démarches de concertation et leurs coût en personnel (équipe de travailleurs sociaux sur toute la durée des projets).

L'exemple de Medellín illustre l'efficacité d'une politique publique constante dans la durée (malgré les changements d'équipe municipale) et totalement assumée. En dépassant l'approche projet, il s'agit de concentrer les moyens publics sur les quartiers les plus défavorisés. Bien qu'aujourd'hui la pauvreté et l'insécurité ne soient pas totalement éradiquées, le processus d'intégration est désormais lancé. Reste le défi de poursuivre la dynamique dans les autres quartiers populaires. En effet, les quatre PUI mis en œuvre, même s'ils bénéficieraient à environ 1 million d'habitants, ne concernent qu'une partie du territoire. Poursuivre les efforts engagés nécessite des moyens importants, chaque PUI coûtant environ 350 millions d'USD. Cela dit, soulignons que ces projets s'inscrivent dans une vision prospective (« Medellín 2030 »), qui intègre les quartiers populaires et leur amélioration dans le devenir de la ville.

Le succès de l'urbanisme social est aujourd'hui largement reconnu à l'échelle du continent, et le rayonnement international de Medellín se fonde en partie sur cette politique.



Quartier Ajegunle,
Lagos (Nigeria)

4 PRIVILÉGIER AUTANT QUE POSSIBLE LA RÉHABILITATION IN SITU

La réhabilitation : une solution à favoriser

La réhabilitation *in situ* des quartiers précaires apparaît comme la solution la plus adaptée pour répondre aux exigences quantitatives induites par l'ampleur du phénomène de la précarité urbaine. Reloger tous les habitants des quartiers précaires apparaît en effet illusoire, du fait de l'insuffisance des disponibilités financières et foncières et des capacités techniques des acteurs publics, mais aussi d'une vision organique de la croissance et des transformations urbaines. Les avantages de la réhabilitation résident dans son approche évolutive, s'appuyant sur les qualités des quartiers constitués, et autorisant des améliorations progressives dans le temps selon les besoins et les financements disponibles.

C'est la solution à privilégier pour les quartiers précaires peu ou très denses, à l'exclusion des implantations sur des zones à risques élevés. Dans le cas de quartiers précaires très denses, qui peuvent compter des dizaines de milliers d'habitants, à l'instar des bidonvilles de Dharavi en Inde, Kibera au Kenya, ou de la Favela Rocinha à Rio de Janeiro, la réhabilitation *in situ* apparaît par défaut comme l'unique solution.

Dans les bidonvilles moins peuplés, la réhabilitation *in situ* apparaît également comme le meilleur mode d'intervention en raison de son coût social et financier nettement inférieur à celui de l'éradication ou de la restructuration complète.

Pour les habitants, la réhabilitation assure la stabilité de leur mode de vie (elle leur évite le déménagement) et une garantie de changements progressifs dans leurs conditions d'habitat : le quartier gardera son identité populaire et tout ne se fera pas simultanément, mais le cadre de vie sera nettement amélioré et prendra de la valeur avec le temps.

Sélectionner les quartiers à réhabiliter sur la base de critères transparents

Tous les quartiers précaires d'un pays ne peuvent cependant pas être réhabilités en totalité dans le même temps, et ce pour de multiples raisons, liées en particulier à leurs localisations et leur type d'occupation, mais surtout aux moyens disponibles (financiers, techniques, institutionnels, etc.). Il convient donc de définir des critères transparents et objectifs permettant de sélectionner les quartiers prioritaires sur lesquels peut s'engager efficacement l'in-

tervention publique de réhabilitation *in situ*, et plus globalement, sur lesquels peut s'organiser dans le temps une politique publique en faveur de l'amélioration des quartiers défavorisés. Ceci constitue un préalable nécessaire lorsque l'intervention s'inscrit dans le cadre d'un programme national (plusieurs communes et quartiers sélectionnés), à l'instar des PNRQP en Tunisie, ou d'un projet de territoire intégrant plusieurs quartiers. Quatre critères semblent incontournables :

1. A l'évidence, la réhabilitation *in situ* est généralement inadaptée sur **les zones à risques** (naturels ou anthropiques). Parce que dangereuses et impropres aux constructions, les implantations sur des terrains fortement inondables ou pollués, de très fortes pentes, près de chemins de fer, sous des lignes à haute tension ou encore des réseaux routiers, autorisent en général très peu d'alternatives au déplacement et au relogement des habitants. Cela étant, dans certains cas exceptionnels, des investissements publics peuvent être décidés afin de sécuriser et pérenniser des implantations dans des zones dont on peut diminuer l'exposition aux risques : à travers par exemple le drainage des eaux pluviales et la mise hors d'eau de quartiers en zones inondables.

De telles interventions représentent un coût d'investissement souvent élevé et sont rarement retenues.

2. Une situation foncière apaisée constitue un argument en faveur de la réhabilitation *in situ*. Ce mode d'intervention est risqué dans un contexte où la propriété et l'occupation foncières sont sources de conflits importants : ceux-ci peuvent déstabiliser les rapports de force, ralentir le projet, voire le faire échouer.

3. La densité est un critère non moins essentiel. Plus la densité d'occupation au sol est importante, plus il sera difficile de libérer des emprises foncières pour les aménagements. Des opérations de dé-densification avec déplacements d'une partie de la population seront alors à prévoir, notamment pour des raisons sanitaires. Inversement, intervenir sur des densités trop faibles semble peu viable en raison du coût élevé du raccordement aux réseaux et infrastructures de base rapporté au nombre de ménages concernés.

4. Enfin, les échelles d'intervention sont un dernier critère à prendre en

compte. L'enjeu de la réhabilitation est de toucher le plus grand nombre, tout en évitant le saupoudrage des interventions. Pour ce faire, la masse critique des investissements doit être conséquente et leur répartition sur le territoire, équitable, afin d'éviter de favoriser certains espaces au détriment d'autres.

En cas de réhabilitation, limiter les évictions au minimum

Quand un quartier fait l'objet d'un programme de réhabilitation, quelques évictions localisées sont généralement inévitables : dans les zones à risques et sur les emprises foncières nécessaires à l'aménagement d'infrastructures, réseaux et équipements publics. Ceci est d'autant plus vrai dans les quartiers précaires les plus denses. En cas d'évictions rendues nécessaires pour la conduite des travaux, il faut tâcher de les limiter au maximum en recherchant par exemple des solutions techniques adaptées (assainissement semi-collectif ou individuel, choix des bornes-fontaines au lieu de branchements domiciliaires, modes de transports requérant peu d'emprise au sol, etc.).

Ces évictions localisées doivent être décidées avec précaution en prenant soin de bien expliquer aux ménages concernés et à leurs voisins pourquoi certaines habitations ne peuvent être conservées, et en privilégiant dans la mesure du possible un relogement dans le quartier pour le maintien des liens sociaux. Pour encadrer ces déplacements de populations, l'AFD s'appuie dans la majorité des cas sur les préconisations de la Banque mondiale en matière de « réinstallation involontaire de personnes », en s'assurant que la réglementation du pays d'intervention peut s'y conformer.

Pikine, Dakar (Sénégal)



LA « RÉINSTALLATION INVOLONTAIRE DE PERSONNES » : LA DIRECTIVE OP 4. 12 DE LA BANQUE MONDIALE (BANQUE MONDIALE, 2001).

Elle fait référence parmi les principaux bailleurs de fonds (AFD, Banque Interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, etc.) et son respect conditionne l'octroi de leurs financements.

La procédure fixe les prérequis suivants :

- La minimisation des déplacements (toutes les alternatives doivent être envisagées) ;
- Une fois la nécessité de réinstallation involontaire reconnue, la conception et la mise en œuvre de la réinstallation « sous la forme de programme de développement » ;

→ La définition des critères d'éligibilité aux fins de compensation (en conformité avec les exigences de la Banque mondiale).

Lorsque qu'aucune alternative n'est trouvée au déplacement de populations ou d'activités, un Plan d'Action de Réinstallation doit être mis en œuvre. Il définit les étapes nécessaires à la réinstallation des habitants et le versement de compensations. Dans un premier temps, ces habitants sont identifiés et leurs biens recensés (par la partie qui met en œuvre le projet). L'identification des mesures compensatoires et des modalités de réinstallation doit s'effectuer en concertation

avec le public concerné. Des compensations financières sont fournies pour la perte de biens ou de revenus liés à une activité (dans le cas de destruction de commerces par exemple) et une « aide à la réinstallation » (allocation de déménagement, relogement) est fournie. Les compensations financières sont à la charge des Etats ou des collectivités locales. Le relogement doit répondre à deux exigences : se situer au plus près du site d'origine ou des possibilités d'emplois et offrir des conditions de vie similaires, sinon meilleures. Enfin, une évaluation *ex post* est obligatoire afin de déterminer si les objectifs de la réinstallation ont été atteints.

TUNISIE : SOUTENIR DES PROGRAMMES NATIONAUX DE REQUALIFICATION URBAINE CIBLANT PRIORAIREMENT LES QUARTIERS POPULAIRES



Quartier Ennacim,
Tunis (Tunisie)

Titre du projet :

Programme national de rénovation urbaine (PNRU)

Dates :

2008-2015

Maîtrise d'ouvrage :

Communes

Maîtrise d'ouvrage déléguée :

Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU)

Type de quartiers :

229 quartiers populaires caractérisés par un déficit en infrastructures de base, 4 centres anciens dégradés

Mode d'intervention :

réhabilitation *in situ*

Bénéficiaires :

600 000 habitants

Montant et nature du concours AFD :

prêt souverain de 50 M€ + subvention de 0,7 M€

Co-financements :

Etat (16,3M€) et Union Européenne (8M€ délégués en gestion à l'AFD)

La Tunisie présente un taux d'urbanisation relativement élevé (70 %) par rapport aux pays de la région, et la croissance urbaine se poursuit à un rythme rapide, se concentrant essentiellement en périphérie des villes moyennes et grandes, donnant naissance à des quartiers dits populaires, c'est-à-dire auto-construits sur des parcelles non viabilisées. Ils s'établissent généralement sur des terrains agricoles achetés légalement, mais lotis sans autorisation et résultent d'un manque d'offre de logements formels accessibles aux populations les plus modestes.

L'AFD accompagne l'Etat tunisien depuis 1997 dans la mise en œuvre de sa politique de réhabilitation des quartiers défavorisés, à travers les PNRQP (programmes nationaux de requalification des quartiers populaires). Elle a ainsi contribué à hauteur de 130 M€ à ces opérations et accompagné la réhabilitation de plus de 900 quartiers, concernant environ 2 millions d'habitants.

Ces programmes successifs de grande envergure ont pour ambition d'améliorer les conditions de vie des habitants et de désenclaver les quartiers par l'accès aux infrastructures de base (voirie, drainage, éclairage public, eau et assainissement principalement). La sélection des quartiers s'appuie sur des critères essentiellement techniques et économiques, permettant

d'assurer la priorisation et répartition de l'effort d'investissement, tout en justifiant et facilitant les modalités d'intervention: 1) absence de conflit foncier ; 2) taux d'urbanisation supérieur à 80 % ; 3) densité supérieure à 25 logements/hectare ; 4) coût du programme inférieur à 2 500 dinars par logement/ménage ; 5) démolitions nécessaires inférieures à 5 % ; 6) coût des infrastructures de raccordement hors site inférieur à 30 % du coût de la réhabilitation.

Ces interventions de réhabilitation *in situ* à grande échelle ont réellement permis d'enclencher des dynamiques sociales et économiques de développement dans les quartiers, d'améliorer la sécurité, l'accessibilité, l'image du quartier, et d'encourager les habitants à améliorer leur logement. Cependant, conçus comme des programmes d'infrastructures sectoriels reposant sur une logique de rattrapage des quartiers d'urbanisation plus ou moins récente, ils favorisent le phénomène d'étalement urbain et n'ont pas permis d'agir en faveur d'un développement équilibré des territoires urbains, reposant sur une stratégie d'aménagement fondée sur une planification efficace et une maîtrise du foncier.

C'est pour répondre à ces enjeux que l'Etat tunisien a décidé de poursuivre les efforts avec le PROVILLE, Programme d'appui à la Politique de la Ville, mis en

œuvre sur la période 2013-2017 (financé par l'Etat tunisien, l'AFD, l'Union Européenne et la Banque Européenne d'Investissement). Tout en poursuivant l'intervention en faveur de l'amélioration du cadre de vie de 119 quartiers populaires, ce programme a pour objectif de structurer une politique publique de la ville visant à favoriser une meilleure gestion urbaine sur l'ensemble du territoire. En permettant aux acteurs publics d'engager des réflexions stratégiques et des réformes dans le secteur de l'habitat, du foncier et de l'aménagement urbain, et de développer des outils d'analyse et de prospective, c'est une meilleure maîtrise des dynamiques urbaines qui est attendue.

Par ailleurs, le PNRU a permis de lancer des opérations pilotes de valorisation urbaine dans quatre médinas emblématiques (Tunis, Kairouan, Sfax et Sousse) et d'enclencher une étude pour la définition d'une politique publique d'intervention en centres anciens. Le traitement des médinas apparaît en effet aujourd'hui comme un enjeu majeur de développement urbain durable en Tunisie, dans une optique de redynamisation économique et sociale des centres anciens paupérisés et en perte de vitesse.



5 DANS LES OPÉRATIONS DE RÉHABILITATION *IN SITU*, MISER SUR L'AMÉLIORATION DES SERVICES, ÉQUIPEMENTS ET ESPACES PUBLICS

Pourquoi se concentrer sur les espaces, équipements et services publics ?

Afin d'engager un processus de réappropriation de leur quartier par les habitants en revalorisant son image, le traitement de l'espace public et des réseaux est une priorité. En effet, dans les projets de réhabilitation *in situ*, les moyens publics se concentrent sur l'amélioration des services, espaces et équipements publics du quartier par l'aménagement ou la réhabilitation : 1) d'ouvrages (conduites de drainage des eaux pluviales, réseaux d'assainissement semi-collectif ou raccordés au collectif, alimentation en eau potable,

éclairage public) ; 2) d'équipements socio-sanitaires, éducatifs ou culturels ; et 3) d'espaces publics (voiries, places, trottoirs, etc.) qui assainissent, désenclavent et dynamisent le quartier en le rattachant à la ville. Cet ensemble d'interventions permet le développement d'activités économiques, une interaction plus forte avec le reste du territoire, et renforce la cohésion sociale à travers de nouveaux espaces de convivialité.

En organisant le tissu urbain autour d'axes de circulation, d'équipements, de places et jardins publics, l'espace public et les services urbains jouent en effet un rôle essentiel dans la vie du quartier (espace d'échanges et de

circulation, support de la vie sociale, vecteur de représentations et de l'identification de la collectivité). Leur mise en valeur améliore fortement l'image du quartier.

La création ou l'amélioration de la voirie constitue en général le point de départ de l'intervention : elle permet l'installation des réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité, la mobilité (piétonne ou motorisée), et facilite la collecte des déchets solides. Lorsqu'il s'agit de voies d'accès, ces interventions favorisent le désenclavement du quartier, la circulation des biens, et le développement de l'accessibilité aux transports en commun.

Investissements	Bénéfices directs	Externalités positives
Voirie / drainage	<ul style="list-style-type: none"> • Désenclavement • Mobilité des habitants • Moindre vulnérabilité aux inondations • Diminution des risques sanitaires <i>via</i> l'évacuation des eaux pluviales 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement d'activités économiques • Accès aux bassins d'emploi
Eau / assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution des risques sanitaires • Réduction des coûts pour les habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des épidémies et de la mortalité infantile • Intégration sociale • Amélioration de la qualité de vie
Eclairage public	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité accrue • Prolongement des activités marchandes et sociales la nuit 	<ul style="list-style-type: none"> • Moindre délinquance / criminalité • Dynamisme économique

Investissements	Bénéfices directs	Externalités positives
Gestion des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Propreté du quartier • Diminution des risques sanitaires et pollutions 	<ul style="list-style-type: none"> • Impact positif sur l'environnement et la santé publique • Créations d'emplois • Cadre de vie sain
Equipements sociaux collectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Santé • Education • Loisirs 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure insertion socioprofessionnelle des habitants
Equipements marchands	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des activités • Dynamisme économique local 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du chômage • Accroissement des recettes pour les communes
Aménagement d'espaces publics (parcs, jardins, places)	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'espaces de loisirs notamment pour les plus jeunes • Embellissement du quartier • Favorise les échanges et rencontres • Lutte contre les îlots de chaleur, et meilleure capacité des quartiers à faire face aux crises climatiques (inondations, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Réappropriation du quartier par les habitants • Diminution des actes de violence, cohésion sociale • Image positive du quartier

L'AUTO-CONSTRUCTION, UNE SOLUTION À ADAPTER À CHAQUE CONTEXTE D'INTERVENTION

Restructuration de la Kebbé d'El Mina, Nouakchott (Mauritanie)



Le recours à l'auto-construction encadrée permet de répondre à moindre coût au déficit de logements de qualité. Cette solution peut être utile dans le cadre de relogement de ménages issus de bidonvilles, mais également dans l'aménagement préventif de parcelles viabilisées, ou dans le cadre de projets

de reconstruction après une catastrophe naturelle ou de réhabilitation *in situ*. L'auto-construction, pour être efficace, doit bénéficier d'un encadrement technique (contrôle de la qualité des intrants et des travaux, respect des normes), financier (subventions complétant le financement du ménage), juridique et d'un accompagnement social.

Ainsi encadrée, l'auto-construction apporte une réponse pragmatique car elle permet d'accompagner un processus déjà à l'œuvre dans de nombreux quartiers précaires.

Toutefois, il ne faut pas pour autant en déduire qu'elle est adaptée à tous les contextes : les bilans des projets qui utilisent cette méthode sont très inégaux. Comme le montre par exemple l'expérience du Programme d'Appui à la Résorption de l'Habitat Insalubre financé par l'AFD au Maroc, le recours à ce mode opératoire peut exclure les ménages les plus fragiles. Il y a à cela des raisons financières (son coût vient s'ajouter à celui du foncier et à celui d'un logement de transition pendant les travaux) et techniques, certains ménages étant dans l'incapacité d'entreprendre eux-mêmes des travaux (personnes handicapées ou malades, femmes veuves ou divorcées, personnes âgées et isolées).

L'auto-construction est donc à manier avec prudence. Diverses formules adaptées existent : encadrement technique renforcé du chantier, montage financier permettant de bénéficier des subsides d'un autre ménage (« tiers associé » comme expérimenté à Casablanca) ou encore autopromotion (alternative intéressante qui ne sollicite pas la participation des habitants à l'effort physique de construction mais les rend « maîtres d'ouvrage » du chantier).

En revanche, l'augmentation du niveau de revêtement des sols augmente leur imperméabilité et expose davantage les quartiers aux inondations, ce qui implique nécessairement d'améliorer l'évacuation des eaux de pluies (grâce à des drains le long de la voirie). En retour, ces améliorations de l'espace public peuvent directement favoriser le développement de commerces et activités de services, dynamique qui peut être soutenue par la création d'équipements marchands (marchés couverts, locaux d'activités, etc.).

Ces différentes mises à niveau peuvent entraîner un cercle vertueux de développement : en plus des bénéfices directement engendrés, chaque investissement a des externalités positives sur le long terme.

Viser l'enclenchement d'une dynamique d'amélioration des logements

Ces investissements constituent les piliers de l'intervention de l'AFD en quartiers précaires. Au bout de cette chaîne, c'est une amélioration de l'habitat qui est attendue. Le soutien direct à la mise à niveau de toutes les habitations d'un quartier est en effet difficile : cela représente un coût financier extrêmement élevé et pose de nombreux problèmes juridiques puisqu'il s'agit d'intervenir sur des propriétés privées, ce qui nécessite des montages juridiques et financiers complexes à mettre en œuvre. Ceci étant, dans certains contextes, la mise en place de dispositifs d'appui à l'amélioration ou à la reconstruction de logements se justifie et peut avoir un effet catalyseur pour mobiliser les apports des familles et permet d'apporter un appui technique assurant une meilleure qualité de construction (parasismique ou de meilleure qualité environnementale).

Mobilisant la population pour l'amélioration de l'habitat, la réhabilitation *in situ* fait ainsi indirectement appel aux capacités contributives des habitants et du secteur privé.

En effet, il est généralement observé que l'amélioration du cadre de vie engage un cercle vertueux d'améliora-

tion du cadre bâti par l'initiative privée. L'installation de services publics améliorés est souvent perçue par les habitants comme une reconnaissance de fait de leur occupation par la puissance publique et fait s'éloigner la menace du déguerpissement. Les habitants se sentent alors plus en confiance pour engager des travaux qui peuvent aller jusqu'à la reconstruction complète de leurs logements. Il est alors important de réfléchir aux moyens d'encadrer et d'accompagner ces travaux en visant une mise aux normes progressive du quartier.

Veiller à ne pas exclure les populations les plus vulnérables

Si l'amélioration des services, équipements et espaces publics est synonyme d'amélioration des conditions de vie, elle peut aussi induire des phénomènes d'exclusion sociale :

- Lorsque les ménages les plus pauvres ne disposent pas des moyens d'accéder aux services améliorés (s'il faut payer le branchement à un nouveau réseau d'eau potable par exemple) ou ne parviennent pas à s'adapter à l'augmentation des coûts induits par les opérations (factures d'eau et d'électricité, augmentation des loyers, augmentation des prix dans les commerces, etc.).
- Lorsqu'un processus de gentrification s'enclenche : si les améliorations accompagnées par la puissance publique dans le quartier le transforment en profondeur, elles peuvent entraîner une élévation rapide et importante de la valeur économique des terrains et des logements, ce qui a pour effet de chasser les habitants historiques, par exemple les locataires, qui n'ont plus les moyens de faire face à l'augmentation des prix de l'immobilier, ou certains propriétaires qui revendent leurs parcelles pour bénéficier de la plus-value foncière.

La réhabilitation *in situ* est donc porteuse d'un paradoxe. Alors qu'elle améliore les conditions de vie dans les quartiers précaires pour lutter contre

la pauvreté, elle entraîne parfois le départ des populations les plus vulnérables, ce qui a pour effet de manquer la cible de l'intervention et de déplacer le problème.

Pour réhabiliter les quartiers sans passer à côté de l'objectif social des projets, il est essentiel de réfléchir à des **standards adaptés** aux capacités contributives des habitants afin d'éviter des réponses disproportionnées et de ne pas transformer ces quartiers populaires exclusivement en quartiers de classes moyennes chassant les plus pauvres.

On peut également réfléchir à la meilleure échelle d'intervention, qui ne devrait être ni trop réduite pour éviter d'améliorer trop massivement un seul site en visant un nombre restreint d'habitants, ni trop large pour ne pas diluer les impacts. Par ailleurs, les équipements doivent être équitablement répartis sur l'ensemble du territoire afin de ne pas favoriser certains habitants plutôt que d'autres, au risque d'entraîner des déséquilibres, et potentiellement des conflits dans le quartier ou entre quartiers.

Enfin, ces investissements publics, pour être durables, doivent prendre en compte dès l'amont la problématique de leur gestion et maintenance, qui impliqueront les habitants sensibilisés au respect et à l'entretien des infrastructures.

L'ACCÈS À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT DANS LES QUARTIERS PRÉCAIRES



*Borne-fontaine,
Antsirana
(Madagascar)*

© Mathilde Chabochre

Parce que l'eau est un besoin essentiel, la généralisation de son accès doit être une priorité. L'enjeu est double : il s'agit, d'une part, de permettre l'accès des populations à cette ressource, et, d'autre part, d'en assurer la qualité. Au-delà du besoin vital, l'eau et l'assainissement (épuration des eaux usées et évacuation des eaux de pluie) constituent des enjeux sanitaires importants (maladies hydriques, prolifération de germes, pollution des sols).

L'installation de bornes-fontaines est la réponse la plus fréquente, car elles permettent de satisfaire facilement les besoins du plus grand nombre, dans des conditions égales d'accès et à moindre coût. La création de branchements individuels est plus complexe : les coûts de raccordement et d'entretien sont nettement supérieurs, sans compter que l'accès domiciliaire a tendance à augmenter les consommations et donc les charges qui pèsent sur les ménages. Néanmoins, si le contexte est favorable, cette solution sera privilégiée car elle offre un gain de confort indéniable et répond souvent à une attente forte des habitants.

De manière générale, les choix techniques doivent tenir compte de la solvabilité des habitants. A cet effet, il faut s'interroger sur le consentement à payer des ménages, c'est-à-dire croiser leur capacité financière contributive et leur volonté de payer pour le service proposé. Celle-ci peut être influencée par divers facteurs : l'insécurité foncière qui entraîne des

réticences à payer l'installation de réseaux ou encore des éléments culturels (par exemple, en Amérique latine, où la gratuité de l'eau est perçue comme un droit).

L'insertion des catégories sociales les plus fragiles doit être prise en compte au risque de voir les habitants les moins solvables chassés par l'augmentation des charges. A ce titre, des initiatives émergent avec par exemple l'autogestion du service d'eau (Cochabamba, Bolivie) ou les cartes prépayées (subventionnées par l'Etat pour les ménages les plus précaires).

Au-delà des critères techniques (topographie, enchevêtrement de rues étroites, fortes densités, nature des sols), l'extension de la desserte en eau peut être freinée par des capacités de production limitées à l'échelle de la ville.

Une attention particulière doit également être portée à l'accès à un système d'assainissement amélioré et à la gestion des déchets en tant que leviers de développement. L'amélioration des conditions sanitaires et environnementales y est directement corrélée. Le traitement des eaux usées et pluviales passe par des aménagements techniquement simples (drains, égouts, caniveaux, stations d'épuration), mais qui peuvent se révéler difficiles et coûteux à mettre en place dans les quartiers précaires en raison de la morphologie urbaine.



Quartier informel,
Diyarbakir (Turquie)

6 DANS LES PROJETS DE RÉHABILITATION *IN SITU*, FAVORISER LA SÉCURITÉ FONCIÈRE

Comprendre la précarité foncière

La question foncière joue un rôle crucial dans les politiques urbaines : s'en saisir peut être un outil de lutte contre les inégalités. Trois principaux facteurs conjugués produisent l'insécurité foncière dans les villes en développement et, a fortiori, dans leurs quartiers précaires :

1. La répartition inégale des terres crée des pénuries foncières : citons par exemple l'héritage colonial en Amérique latine des grands domaines agricoles (*hacienda* ou *sesmaria*) qui constituent de grands tènements privés qui « gèlent » l'accès au foncier dans des espaces aujourd'hui urbanisés, et sont donc souvent l'objet d'occupations non autorisées. De manière générale, l'attractivité des villes renforce la pression sur le foncier sous la demande de toutes les couches de la société. En augmentant la valeur commerciale des terrains, les forces du marché contribuent à l'expulsion « silencieuse » des pauvres hors de la ville.

2. Les enchevêtrements juridiques locaux rendent illisibles les situations foncières : dans beaucoup de pays en développement, et en particulier en Afrique subsaharienne, cohabitent des régimes fonciers hérités de la période coloniale et des pratiques culturelles rassemblées sous le nom de « droit coutumier ». Cette situation aboutit souvent à un enchevêtrement des

droits légaux et coutumiers qui rend peu lisible les situations foncières dans des villes en croissance soutenue.

3. Le marché foncier informel devient un recours majoritaire : le développement des marchés fonciers informels s'explique par l'insuffisance de l'offre formelle, mais également par la lourdeur (délais et coûts) et la complexité des procédures bureaucratiques qui caractérisent le marché formel.

La situation particulière des quartiers précaires au plan foncier

Ces facteurs se cumulent dans les quartiers précaires où les habitants ne disposent généralement pas de titres officiels de propriété. Ils ont pourtant souvent acheté un droit d'occuper et/ou de construire, mais en dehors d'un cadre légal. Cette situation peut provenir du fait que les lotisseurs ou les promoteurs vendeurs n'ont eux-mêmes pas loti ou construit sur la base d'un titre de propriété ou d'un permis. Certains terrains légalement enregistrés peuvent également faire l'objet de transactions commerciales informelles. Dans tous les cas, le fait de ne pas bénéficier de titres officiels a des conséquences sur les possibilités de faire valoir ses droits face à une menace d'éviction, comme sur les possibilités de revente, d'hypothèque ou de transmission en héritage.

Les droits des habitants locataires de leur maison et/ou du terrain qu'ils occupent, sans contrats de bail légalement enregistrés, sont d'autant plus précaires dans des situations foncières complexes. Cette insécurité foncière au sens large constitue l'un des principaux freins aux investissements d'amélioration du bâti que les habitants sont prêts à consentir.

Du point de vue des pouvoirs publics, des territoires entiers sont ainsi soustraits à leur gestion et à la fiscalité, même si, dans les villes en développement, les quartiers précaires sont loin d'être les seules zones « grises » exemptes d'impôt lié à l'occupation des sols ou aux activités. La méconnaissance qui en résulte est un handicap pour mettre en place, d'une part, une planification urbaine prospective et, d'autre part, la fiscalité locale indispensable pour améliorer durablement la gestion urbaine.

Quels outils pour lutter contre la précarité foncière ?

Pour répondre à ce défi de la sécurisation foncière, différentes démarches ont été testées, avec des résultats variables d'un contexte à un autre. Pour lutter de façon directe contre cette précarité foncière dans le cadre de projet de réhabilitation *in situ*, trois grands outils sont disponibles.

Outil	Définition	Atouts	Limites
Régularisation foncière individuelle	Titularisation individuelle, dans le système juridique formel, sur la base de droits fonciers jusqu'alors exercés sans enregistrement légal (achat informel, propriété coutumière, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à la propriété privée du sol • Accès à l'économie formelle pour les pauvres • Sécurisation définitive du statut des habitants • Incitation à l'amélioration des logements 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût élevé • Procédure administrative longue excédant le « temps du projet » • Pas toujours compatible avec le droit coutumier • Risque d'éviction des locataires • Risque de revente et de réinstallation dans d'autres quartiers précaires
Régularisation foncière collective	Titularisation, dans le système juridique formel sur la base de droits fonciers jusqu'alors exercés sans enregistrement légal (achat informel, propriété coutumière, etc.), à travers la délivrance de droits collectifs (baux de longue durée ou titres fonciers), attribués à des coopératives ou associations communautaires, qui louent aux ménages.	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des coûts pour les habitants • Risque limité d'exclusion des plus pauvres • Adaptée aux communautés déjà structurées 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de retour sur expérience à ce jour • Suppose une structuration sociale et citoyenne • Risque de pratiques clientélistes
Prescription acquisitive	Principe de reconnaissance qu'un terrain appartient à celui qui l'occupe et le met en valeur sans contestation et de manière paisible pendant une période donnée (5 à 30 ans selon législations). Se traduit ou non par l'attribution d'un titre officiel selon les contextes.	<ul style="list-style-type: none"> • Procédure souple et rapide • Méthode adaptable à de nombreux contextes • Permet de dépasser les blocages et conflits avec les éventuels détenteurs de titres officiels qui ne se seraient pas souciés de leur propriété pendant une longue période 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne peut intervenir qu'au bout d'une longue période (pendant laquelle il n'y a pas de reconnaissance officielle de l'occupation) • Risque d'entériner l'étalement urbain • Peut poser problème face à la superposition de droits d'usage coutumiers

Privilégier la sécurisation foncière et ne pas faire de la régularisation un préalable à l'intervention

Il faut malheureusement noter que les projets les plus ambitieux de régularisation foncière individuelle sont également les plus compliqués ; la durée et la lourdeur des procédures administratives comme la quantité de titres à distribuer sont souvent telles qu'elles n'aboutissent en réalité jamais ou seulement très partiellement. Par conséquent, il est important de privilégier des procédures plus souples, évolutives et créatives, de sécurisation du

foncier (droits collectifs, prescription acquisitive).

En complément, les outils de repérage et enregistrement des divisions parcellaires (cadastre simplifié, adressage) constituent des premiers pas vers la reconquête par les maîtrises d'ouvrage d'une visibilité sur leurs territoires et, ce faisant, de la possibilité d'en planifier le développement. Permettant une meilleure connaissance du territoire, le cadastrage et l'adressage sont des outils de gestion urbaine et de fiscalité locale qui ont également pour effet indirect de créer de la sécurité foncière. Ce sont des solutions à privilégier dans

les projets de réhabilitation *in situ* de quartiers précaires, lorsque la sécurité d'occupation est un prérequis au développement du quartier, sans pour autant que la régularisation administrative par la délivrance d'un titre ne devienne une condition d'intervention de la puissance publique.

Si ces outils peuvent s'avérer utiles au cas par cas, il convient de rester modeste quant à leurs effets sur un développement urbain mieux maîtrisé sans que soient envisagées de véritables réformes foncières, souvent difficiles à mettre en œuvre car éminemment politiques.

Afin de mieux réguler des intérêts et des stratégies parfois concurrents en matière d'usage des terrains urbanisés, et de garantir la sécurité d'occupation pour tous, une gouvernance foncière transparente, durable, efficace aurait l'obligation de composer avec l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités, institutions coutumières et religieuses,

promoteurs formels et informels). Quelques pistes de réflexion sont ouvertes et devraient viser en priorité :

- la simplification de la reconnaissance des droits sur le sol quelle que soit leur source ;
- l'augmentation de l'offre de terres et de logements, à travers notam-

ment la révision des règlements d'urbanisme, la simplification des procédures administratives et des arbitrages ou accords fonciers favorisant l'offre en terres et logements à destination des plus pauvres (ONU-Habitat et Cities Alliance 2011).

CADASTRAGE ET ADRESSAGE, DES OUTILS FAVORISANT LA SÉCURITÉ FONCIÈRE



Marquage d'une concession, Dakar (Sénégal)

Notamment conçu pour améliorer les ressources fiscales des collectivités, le **cadastre simplifié** (ou Registre Foncier Urbain, au Bénin) permet de constituer une carte parcellaire géo-référencée de la ville, de créer une base de données, et enfin de développer des applications fiscales, foncières et urbaines (ONU-Habitat et GLTN 2012).

Sa mise en place repose sur une accélération des procédures d'immatriculation et d'inventaire. Il se fonde sur l'enregistrement des propriétaires des parcelles, quelle que soit la source de leur droit sur le sol (officielle, coutumière, informelle, etc.). De ce fait, cet outil participe indirectement à la sécurisation foncière, en réduisant considérablement les pratiques frauduleuses et les risques de conflits fonciers. Cette démarche participe également au renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale dans sa capacité à administrer son territoire.

Outil complémentaire du cadastre, l'**adressage** permet de « localiser sur le terrain une parcelle ou une habitation, c'est-à-dire de définir son adresse à partir d'un système de cartes et de panneaux mentionnant la numérotation ou la dénomination des rues et des constructions » (Farvacque-Vitkovic 2005). Reposant sur une cartographie informatisée, l'adressage recueille également des informations utiles à la gestion urbaine (constructions, services, équipements, etc.) y compris dans les quartiers informels) et financière (inventaire des biens et actifs du patrimoine local taxable, comme par exemple les panneaux publicitaires).

Cet outil facilite également la mise en place d'une fiscalité locale, en augmentant et précisant la connaissance de la « matière » imposable, notamment la taxe d'habitation. Réciproquement, l'acquittement de ces taxes constitue une forme de garantie qui légitime les occupations des habitants, qu'ils soient propriétaires, locataires ou squatteurs.

LA SÉCURISATION FONCIÈRE DANS LES FAVELAS DE RIO DE JANEIRO, BRÉSIL

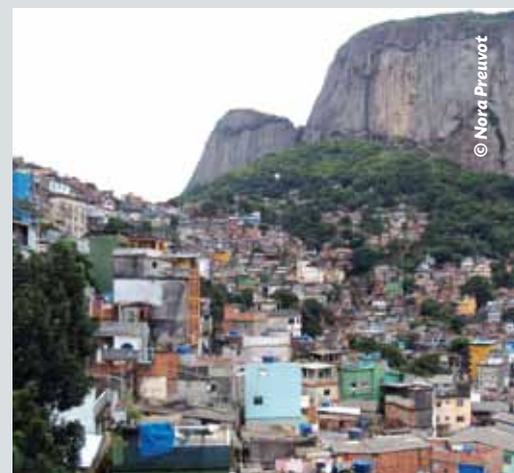
A Rio de Janeiro, le programme municipal, *Favela Bairro*, se donne pour objectif de transformer les *favelas* en quartiers (*bairros*). Les aménagements sont accompagnés d'une politique de sécurisation foncière. A Rio de Janeiro, comme dans le reste du pays, les *favelas* occupent des terrains soit publics, soit privés.

Lorsque la propriété est publique, les résidents reçoivent un titre appelé « concession de droit réel d'usage » qui leur confère l'usufruit du terrain, celui-ci restant propriété publique.

Lorsque les terrains sont privés, les habitants peuvent engager une action en justice, à condition que leur occupation du terrain soit ininterrompue depuis 5 ans sans que nul ne s'y soit opposé. Si ces conditions sont respectées, la Municipalité accompagne

les résidents pour l'acquisition du terrain par prescription acquisitive. Ceci leur permet de devenir propriétaires sans que cela n'engendre de dépenses supplémentaires. Du fait de la difficulté d'individualiser les lots dans les *favelas*, il arrive souvent que ce principe soit appliqué collectivement, la propriété étant attribuée à la communauté. Enfin, si les habitants ne remplissent pas les conditions, la Municipalité peut, en dernier recours, exproprier les propriétaires dans le but de transférer plus tard ces terrains à leurs occupants.

Parallèlement à cette démarche de régularisation, les autorités procèdent à des opérations d'adressage afin de permettre aux habitants de bénéficier d'une adresse officielle.



Favela Rocinha, Rio de Janeiro (Brésil)



Quartier en construction
à Agadir (Maroc)

Hatem Chahrouh ©AFD

7 VEILLER À L'ADÉQUATION ENTRE LES BESOINS DES HABITANTS ET LES SITES ET SOLUTIONS DE RELOGEMENT

Des critères de sélection transparents

Dans les contextes où les habitants sont exposés à des risques, qu'ils soient d'origine naturelle ou industrielle, il convient de recourir à leur réinstallation vers des sites plus sûrs. De même, dans le cas d'aménagements importants dans les quartiers (voirie, drainage), des déplacements, parfois importants, de populations sont à envisager. Dans ces différents cas, il convient de garder en tête qu'ils n'émanent que très rarement de la volonté des habitants : des modes d'intervention transparents fondés sur la concertation s'avèrent d'autant plus nécessaires.

Toutefois, l'expérience montre que le déplacement des habitants d'un quartier précaire répond parfois à d'autres préoccupations, d'ordre économique et/ou politique, qui peuvent être légitimes du point de vue des pouvoirs publics, mais relèguent les préoccupations

d'ordre social au second plan. Dans ce cas précis, l'AFD aura des difficultés à accompagner de telles opérations.

Toute résorption de quartier précaire, tout déplacement de population constitue inévitablement une épreuve et un déracinement pour les principaux concernés et ce, même si le site ou les logements de destination sont objectivement plus accueillants pour le premier, et de meilleure facture pour les seconds. Ceci est particulièrement vrai pour les bidonvilles installés en cœur de ville et depuis fort longtemps, comme pour les quartiers anciens dégradés. Tout déplacement signifie une rupture avec un ancrage urbain central dont les habitants tiraient jusqu'à présent divers avantages (accès à un bassin d'emploi, des équipements publics, intégration sociale et mode de vie citoyen). Leur réimplantation sur des sites le plus souvent situés en périphérie entraîne

des ruptures dans les modes de vie, d'habiter, de travailler qui peuvent être vécues parfois comme bien plus difficiles que la misère ou l'insalubrité préexistantes.

Dès lors, on comprend bien que ce mode d'intervention, pour être légitime et bénéficier d'un accompagnement d'un bailleur de fonds tel que l'AFD, doit faire de l'amélioration des conditions de vie des habitants son ambition première. C'est dans les contextes les plus marqués par la précarité que le relogement –malgré les perturbations qu'il provoque– peut véritablement améliorer le quotidien des populations. De manière générale, le principe devrait être de ne procéder aux démolitions qu'une fois de meilleures solutions d'habitat identifiées et prêtes à accueillir les populations, ceci afin de faciliter les déplacements et de limiter les phases transitoires.

MAROC : APPUYER UN PROGRAMME NATIONAL AMBITIEUX DE RÉSORPTION DES BIDONVILLES EN ACCOMPAGNANT LE RELOGEMENT



Opération Essalam, Casablanca (Maroc)

Titre du projet :

Programme d'Appui à la Résorption de l'Habitat Insalubre et des Bidonvilles (PARHIB)

Dates :

2005-2010

Maîtrise d'ouvrage :

Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville et Communes

Maîtrise d'ouvrage déléguée :

Holding d'Aménagement Al Omrane (au plan national)

Type de quartiers :

9 bidonvilles et quartiers informels en voie de consolidation

Mode d'intervention :

Déplacement avec recasement hors site en auto-construction assistée ou relogement

Bénéficiaires :

50 000 personnes

Montant et nature du concours AFD :

Prêt de 50 M€

Le Maroc connaît une urbanisation rapide, sous la pression conjuguée de la croissance démographique et de l'exode rural. La politique nationale en matière d'habitat social, initiée dans les années 1980, a pris un nouveau tournant dans les années 2000. S'engage alors, avec l'appui de la Banque mondiale, le Programme d'Action pour la Résorption de l'Habitat Insalubre dans l'objectif de restructurer les quartiers non réglementaires et de résorber les bidonvilles. En 2004, le programme est rebaptisé « Villes sans bidonville » (VSB). Après avoir expérimenté des opérations de restructuration et de réhabilitation *in situ*, le Maroc a progressivement adopté la résorption des bidonvilles comme principale réponse, avec relogement et production de logements sociaux.

Le programme VSB témoigne du passage d'approches-projets à une logique globale, à travers un ensemble de réformes :

- Développement d'un outil financier permettant l'accès au système bancaire des ménages à revenus modestes ou irréguliers (Fonds de Garantie des Prêts au Logement, FOGARIM) ;
- Mise en place d'un fonds national pour les projets d'habitat social et la mobilisation du foncier public (Fonds de Solidarité de l'Habitat, alimenté principalement par une taxe sur le ciment) ;
- Mobilisation d'un maître d'ouvrage délégué unique, le Holding d'Aménagement Al Omrane (HAAO), née du regroupement des opérateurs publics de l'habitat, qui est responsable à la fois de l'atteinte des objectifs quantitatifs des opérations et de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale ;
- Implication du secteur privé pour la construction de logements sociaux, avec fiscalité incitative ;
- Mise en place d'actions d'accompagnement social, portées notamment par l'Agence de Développement Social, même si elles se sont

souvent cantonnées à des dispositifs d'information des habitants (dans le but de faciliter la mise en œuvre des opérations).

Initialement prévu sur la période 2005-2008, finalement reporté jusqu'en 2014, le programme VSB a permis de déclarer 43 « villes sans bidonville » et de toucher près de 240 000 ménages (chiffres 2011 du Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville).

Depuis 1999, l'AFD accompagne le Maroc dans sa lutte contre l'habitat insalubre. La plupart des opérations financées dans le cadre du PARHIB prévoient une attribution aux bénéficiaires de parcelles viabilisées (évacuation des eaux usées, éclairage public et alimentation en eau potable), plus ou moins loin des sites d'origine, sur des terrains publics : le « recasement ». Les lots attribués ont vocation à être valorisés en auto-construction, dans le respect d'un cahier des charges. Chaque ménage obtient un titre de propriété incessible pendant cinq ans. Pour favoriser la mixité sociale et d'usage, les parcelles s'intègrent autant que possible à des opérations incluant des parcelles non subventionnées, destinées à des ménages à revenus intermédiaires, et des équipements et commerces.

Toutefois, si dans la grande majorité, les ménages ont vu leurs conditions de vie s'améliorer (qualité du bâti, augmentation des surfaces habitables, etc.), ils ont également été confrontés à d'importantes difficultés, principalement financières. Entre la destruction des « baraques » et l'attribution des parcelles viabilisées ou d'un logement, les ménages ont fait face aux coûts du déménagement auxquels se sont ajoutés des frais de location transitoire et les coûts de l'accession au logement ou à la parcelle (et de l'auto-construction le cas échéant). Le poids de l'endettement, venant s'ajouter à l'augmentation des charges, a exclu les plus pauvres. Le système a donc provoqué des « glissements par le bas » des bénéficiaires initiaux,

avec revente sans autorisation des parcelles et paupérisation des plus fragiles.

Afin d'y remédier, la formule ingénieuse du « tiers associé » a été expérimentée à Essalam (Casablanca). Au lieu d'attribuer une parcelle par ménage, une même parcelle est vendue à deux ménages pouvant associer à leur plan de financement un tiers qui reçoit une partie du bâti. Néanmoins, le système a pâti d'une insuffisante sécurité juridique, entraînant litiges et blocages, sans solutions adaptées de médiation.

Par ailleurs, l'intégration urbaine et sociale reste mitigée après les recasements dans des sites en périphérie, dont l'aménagement (accès aux services, équipements communautaires et socioculturels) s'est généralement fait avec beaucoup de retard par rapport à l'arrivée des habitants, et qui souffrent souvent d'un déficit de transport public. Cette situation est vécue par les habitants comme une détérioration de leurs conditions de vie (relégation en périphérie) et bouleverse le quotidien (perte de repères, nouveau voisinage, gestion du budget, etc.).

Les limites du PARHIB sont pour la plupart attribuables à un déficit de concertation et d'accompagnement social. Ainsi, les choix des sites d'accueil et du mode opératoire n'ont pas toujours pris en compte les attentes des populations (proximité avec le centre, accès à l'emploi, profils socio-économiques, etc.). Dans une logique d'équité, des solutions individualisées auraient pu être trouvées pour les ménages les plus fragiles. Pointées par une étude d'impact social et économique réalisée en 2012, ces limites ne sauraient faire oublier l'engagement du Maroc dans un programme fort ambitieux et incitent notamment à renforcer encore davantage les compétences dans le domaine social et environnemental de l'opérateur pivot, le HAAO.

Une offre de relogement adaptée

Afin de dimensionner correctement l'offre et les conditions de relogement, il faut prendre en compte les différents aspects de la vie des habitants (bassin d'emploi, charges, mode de vie, organisation familiale, etc.).

En second lieu, il convient de veiller à ce que le déplacement ne soit pas synonyme d'une exclusion accrue, par exemple en matière d'accès à la ville des sites d'accueil choisis (accès aux réseaux de transports, qualité de l'espace public, activités de services et de commerces), d'exclusion de fait (ou « glissements ») des habitants les plus vulnérables due au coût du relogement qui pèse sur eux (investissement et charges) ou d'inadaptation des nouveaux logements aux pratiques des habitants. Pour cela, il est indispensable de prévoir un accompagnement social avant, pendant et après l'opé-

ration de relogement pour faciliter l'intégration et l'appropriation des nouveaux quartiers par les habitants.

Une telle attention portée aux modes de vie préexistants permettra de définir avec précision les offres : lieux d'implantation, organisation et dimensionnement des logements, qualité des espaces publics des sites de relogement, accès à des moyens de transports en commun, etc. Diversifier les solutions de relogement permet de mieux répondre aux différents besoins. C'est par exemple le cas dans les opérations de résorption d'habitat insalubre menées en Outre-mer où les solutions de relogement proposées peuvent combiner des logements sociaux en accession à la propriété (logements évolutifs sociaux) et d'autres en location.

En résumé, l'objectif est que le déplacement soit synonyme in fine d'un mieux-être pour les habi-

tants et non du simple effacement ou déplacement d'un problème urbain.

Cela induit également d'intégrer ces quartiers à la ville d'un point de vue institutionnel, c'est-à-dire de passer d'un pilotage de l'opération de relogement par un opérateur urbain à celui d'une gestion de droit commun du nouveau site par la collectivité locale, en impliquant les acteurs sectoriels compétents.



Opération de Résorption d'Habitat Insalubre, Logement en accession très sociale (Mayotte)



Marché au sein d'un quartier précaire, Antananarivo (Madagascar)

8 AMÉLIORER LE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE DU QUARTIER PAR LE SOUTIEN AUX INITIATIVES LOCALES ET À LA CRÉATION D'EMPLOIS

Toute intervention publique sur un quartier précaire vient modifier les équilibres socio-économiques préexistants, en entraînant de nouveaux coûts à supporter par les ménages. D'un autre côté, différentes améliorations des situations socio-économiques de départ peuvent être générées dans le cadre du projet : nouveaux emplois destinés aux habitants du quartier dans les démarches dites « à haute intensité de main-d'œuvre » (ces emplois ne sont néanmoins pas pérennes) ou accès à de nouvelles opportunités grâce notamment au désenclavement des quartiers (revitalisation de marchés qui peuvent s'ouvrir à des clients externes au quartier, etc.).

Afin de s'assurer que les interventions sur les quartiers précaires ne passent pas à côté de leur cible d'amélioration des conditions de vie des habitants, il est fondamental de se donner comme objectif une augmentation des revenus des habitants leur permettant de faire face aux nouvelles charges induites par l'intervention.

Pour ce faire, un premier axe est de concevoir des projets perturbant le moins possible les fragiles équilibres socio-économiques initiaux, d'autant plus que le secteur économique informel est la principale source d'emploi et de revenu des ménages habitants dans ces quartiers.

En second lieu, on s'attachera à accompagner l'insertion socio-économique des populations à la faveur des projets. Ceci peut prendre diverses formes, à adapter au cas par cas : mise en relation des habitants en recherche d'emploi avec les recruteurs potentiels dans une logique de déstigmatisation, formations professionnelles, création d'équipements marchands dans le quartier, appui à la structuration de coopératives, définition d'offres bancaires adaptées ou facilitation de l'accès au microcrédit, ou encore appui à la structuration de petits opérateurs informels des services d'eau, de déchets, etc.

L'APPROCHE À HAUTE INTENSITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE (HIMO)

Profiter de la réalisation d'aménagements dans les quartiers précaires pour y créer prioritairement des emplois sur place, telle est l'ambition de la méthode HIMO. Elle s'inscrit dans une logique de réduction de la pauvreté par le recours à une main-d'œuvre locale peu formée. En proposant des travaux qui requièrent peu de qualifications, la méthode HIMO s'adresse aux populations les plus fortement exposées au chômage. Afin de leur garantir l'accès à ces emplois, les revenus proposés doivent tenir compte du niveau de salaire local (au risque d'attirer d'autres catégories sociales mieux formées à ces métiers et de rater la cible visée). En générant de nouveaux revenus, la méthode HIMO intensifie l'impact des investissements sur le développement local, tout en assurant des réalisations à moindre coût ce qui permet de soutenir d'autres actions dans le quartier.

Le recours à la méthode HIMO est particulièrement adapté pour la réalisation de voiries pavées, d'équipements ou encore d'espaces verts. Cependant, de tels travaux favorisent principalement l'emploi en direction des hommes. Des réflexions doivent être notamment engagées pour viser plus spécifiquement les femmes.

Au-delà du recours à la méthode HIMO, ce sont tous les corps de métiers du bâtiment et des travaux publics qui peuvent être dynamisés à travers les projets. Ceci est d'autant plus important que ce sont des secteurs à fort besoin de main-d'œuvre. Les compétences des petites et moyennes entreprises du secteur peuvent être renforcées par la mise en place de formations et par un accompagnement spécifique pour les aider à répondre aux appels d'offres des opérateurs publics qui pilotent généralement ces projets.

En somme, il s'agit souvent de faciliter l'accès des populations des quartiers précaires à des dispositifs de droit commun dont ils sont souvent exclus par manque d'information, méconnaissance ou crainte de ne pas s'y sentir à leur place.

Dans ce registre, les projets de développement mettent souvent l'accent sur la création de micro-activités. Génératrices de revenus, ces initiatives peuvent enclencher une dyna-

mique de développement dans le quartier par effet d'entraînement. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que sans accompagnement efficace, elles sont le plus souvent vouées à l'échec, ceci parce que les habitants sont parfois peu informés sur l'environnement économique et/ou disposent de peu de compétences organisationnelles ou administratives (Navez-Bouchanine 2008).

Quelle que soit la piste suivie pour soutenir le développement économique du quartier à la faveur d'un projet urbain, ces actions supposent des professionnels dédiés, à même d'accompagner la restructuration économique des pratiques des habitants dans une démarche bienveillante et efficace, en s'appuyant sur une connaissance fine des activités préexistantes et des marchés potentiels.

BALBALA, DJIBOUTI CONJUGUER INFRASTRUCTURES ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN



Marché financé à
PK 12, Djibouti-ville
(Djibouti)

Titre du projet :

Projet de Développement Urbain Intégré (PDUI)

Dates :

2009-2013

Maîtrise d'ouvrage :

Secrétariats d'Etat au Logement et à la Solidarité Nationale

Maîtrise d'ouvrage déléguée :

Agence Djiboutienne de Développement Social

Type de quartiers :

3 quartiers informels en voie de consolidation

Mode d'intervention :

Réhabilitation *in situ*

Bénéficiaires :

40 000 habitants

Montant et nature du concours AFD :

5,5 M€ (subvention à l'Etat)

Près de 70% de la population djiboutienne vit en milieu urbain et les projections démographiques montrent une poursuite de cette urbanisation massive. La ville de Djibouti concentre 60% de la population nationale. Les conditions de vie y sont précaires pour le plus grand nombre (plus de 65% des logements sont construits en matériaux de récupération) et marquées par une insécurité foncière (seuls 22% des ménages sont détenteurs de titres de propriétés définitifs).

Dans le cadre du Programme de Réduction de la Pauvreté Urbaine lancé par l'Etat de Djibouti en 2007, plusieurs projets de développement urbain intégré ont été mis en place dans la capitale et les villes secondaires. La même année, la région et la ville de Djibouti ont été créées, impliquant un transfert de compétences de l'échelon national à l'échelon local. Afin d'accompagner cette dynamique, l'AFD finance depuis 2009 une opération de réhabilitation *in situ* dans le quartier précaire de Wahle Daba à Balbala, commune de Djibouti-ville.

Le PDUI s'appuie sur la réhabilitation

précédente du quartier voisin PK12 et conjugue quatre axes de travail :

1. Soutien au développement local, à travers la mise en place d'un fonds de développement communautaire créé pour le financement de microprojets : achat de matériel pour les équipements communautaires, financement d'actions immatérielles comme des formations professionnelles, cours d'alphabétisation, programmes d'éducation ou de santé, etc.). Administré par un comité de gestion composé de représentants politiques et associatifs choisis suivant des critères de représentativité, ce fonds a permis d'associer directement les habitants, renforçant leur appropriation du projet.
2. Création d'équipements collectifs : un centre de développement communautaire avec terrain de sport, un centre de santé, un poste de police, un centre de formation des femmes, un terminal de minibus, un atelier de réparation des minibus.
3. Création d'infrastructures : recouvrement des rues principales du quartier (dont une partie selon une méthode HIMO), extension des

réseaux d'eau et d'électricité, installation d'un transformateur électrique.

4. Formation des élus communaux et renforcement des capacités du Secrétariat d'Etat au Logement, qui ont permis de produire une cartographie de Balbala et une proposition d'éléments d'une politique de restructuration et de régularisation des quartiers précaires. Le Secrétariat d'Etat au Logement a par ailleurs accompagné le projet en renforçant son programme de régularisation foncière des habitants du quartier de Wahle Daba.

Les travaux ont été achevés en janvier 2014. La réussite du projet témoigne du bien-fondé d'une approche réellement participative et communautaire, avec la création du fonds de développement communautaire. Cette dynamique de concertation crée un terrain fertile pour le développement local, même si le manque d'expérience locale dans la gestion d'un tel fonds a pu entraîner le financement d'initiatives redondantes et/ou mal ciblées, par exemple dans le domaine de la formation professionnelle.



Amandine Duhamel ©AFD

9 PRENDRE EN CONSIDÉRATION LES HABITANTS DÈS L'AMONT ET TOUT AU LONG DU PROJET

Informier les habitants, un prérequis minimal

La relation entre les autorités ou collectivités locales et les habitants des quartiers précaires est souvent complexe. Les habitants subissent une exclusion sociale qui peut se traduire par un accès inégal à l'information, à la citoyenneté, et à la démocratie locale. Les acteurs publics devraient se saisir du projet comme d'une opportunité pour inclure des populations et favoriser leur mobilisation sociale. Pour ce faire, ils se doivent d'initier un nouveau type de relation avec les habitants de ces territoires (Navez-Bouchanine, 2008).

Dès l'amont du projet, informer les populations est indispensable : cela permet de créer une relation de confiance avec les habitants et d'essayer de susciter leur adhésion au projet. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous ; il faut ainsi veiller

à vulgariser le discours technique. Pour gagner en efficacité, elle doit passer par des moyens adaptés au niveau socioculturel des habitants, et notamment à leur degré d'alphabétisation : guichet d'information, brochure, site internet, réunions publiques, spots télévisuels, visites organisées dans les sites de relogement, etc.

De plus, il ne faut pas considérer l'information comme une simple étape en début de projet mais comme un processus itératif, qui culmine aux moments-clés (démarrage, démolitions, déménagement, etc.) pour que les habitants puissent suivre l'avancement des opérations.

Informier en transparence et avec bienveillance les habitants sur leur sort et celui de leur quartier est une marque de respect, qui ne sera toutefois crédible que si les acteurs publics agissent conformément aux messages diffusés (en particulier sur le calendrier, les dé-

molitions induites par l'opération, les coûts, etc.).

Pour aller plus loin, adopter une gestion sociale des projets à toutes leurs étapes

Il s'agit de gérer ces opérations non seulement comme des projets urbains à forte composante technique mais également, et avec tout autant d'importance, comme des interventions sociales auprès de publics fragiles. Cette attention portée au facteur social doit se retrouver à toutes les étapes du projet et suppose la mise en place d'une composante spécifique, qui peut porter différents noms selon les contextes et les ambitions qui lui sont fixées.

La gestion sociale d'une opération suppose à titre minimal d'adopter un principe d'équité dans le traitement des problèmes qui ne manqueront pas de se poser. Face à des situations

sociales hétérogènes, il conviendra de rechercher des solutions au cas par cas, en veillant à éviter tout favoritisme entre habitants et tout détournement des bienfaits du projet au profit de tel ou tel acteur, public ou privé.

Cette approche sociale doit encore se retrouver au moment des évaluations ex post qui doivent s'attacher non seulement aux effets quantitatifs des projets (nombre de logements créés, nombre de per-

sonnes relogées, etc.) mais également à leurs effets sociaux.

Un objectif encore plus ambitieux : la co-construction des projets avec les habitants

Pour aller plus loin, le projet peut faire appel à la participation et à la concertation des populations dans la définition de ses orientations et l'élaboration de son contenu.

La concertation a pour objectif d'optimiser le projet pour empor-

ter l'adhésion individuelle et collective. Elle peut reposer sur un dialogue individualisé réalisé au travers d'enquêtes et/ou sur un dialogue collectif à l'occasion de réunions publiques, assemblées de quartier, etc. Cette étape permet de collecter les avis, attentes et doléances des habitants.

Toutefois, pour que l'exercice ne se limite pas à une simple consultation, il est utile de permettre aux habitants d'être force de propositions.

INTERVENTIONS SOCIALES DANS LES PROJETS URBAINS



Travail avec les habitants, Pikine irrégulier-Sud, Dakar (Sénégal)

La prise en compte des enjeux sociaux d'une opération passe par la mise en place d'une équipe dédiée sur une fonction précise. Schématiquement, deux types d'intervention sont possibles :

1- La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)

Dès l'amont du projet, il est possible de confier à un opérateur social (selon les cas, association de développement local, ONG, acteur public, etc.) le rôle de relais entre les habitants, la société civile locale et les opérateurs publics et privés (entreprises chargées des travaux par exemple) en charge du projet.

Cette fonction d'intermédiaire doit permettre de faire « remonter » les besoins et attentes des habitants en direction des décideurs afin d'adapter au mieux le projet aux besoins des populations. A partir de la connaissance du contexte social de départ, l'opérateur social communique au maître d'ouvrage des recommandations qui seront déterminantes dans la définition du projet (ressources et potentialités sociales, perspectives de transformation).

Dans l'autre sens, la MOUS doit permettre aussi de faire « redescendre » sur le terrain les orientations et contraintes

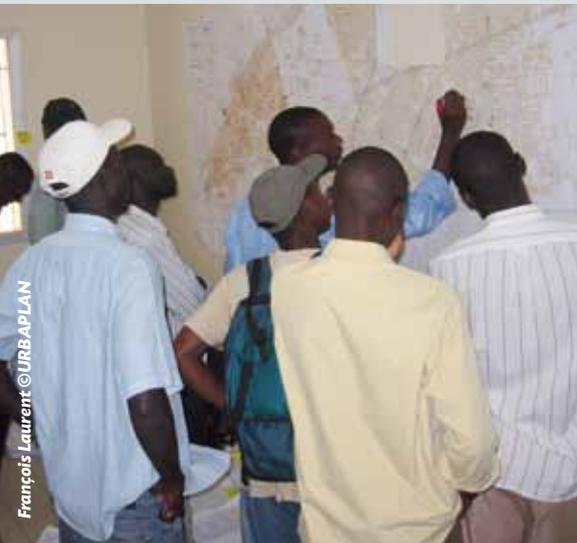
du projet, dans une démarche d'explication et de recherche d'adhésion des habitants à l'intervention. Elle intègre alors une fonction d'accompagnement social.

2- L'accompagnement social du projet

Une fois le projet défini et en phase de réalisation, l'accompagnement social vient faciliter l'accès et l'appropriation des projets par les populations. Cet accompagnement peut prendre la forme d'actions de proximité, d'ateliers d'animation ou d'intermédiation. Cette démarche est essentielle dans l'identification des risques d'exclusion en cours de projet.

De manière générale, la mise en place de ces actions reste encore largement à structurer, en particulier en sensibilisant les opérateurs ou maîtres d'ouvrage sur leur utilité. Citons à ce titre l'effort de capitalisation mené au Maroc dans le cadre du projet PARHIB soutenu par l'AFD avec la publication en 2008 d'un guide destiné à diffuser ces pratiques et à servir de support de formation en particulier en direction des agents œuvrant pour le compte des maîtres d'ouvrage (Navez-Bouchanine 2008).

LA PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE, OUTIL D'« EMPOWERMENT » ?



Pikine irrégulier-Sud,
Dakar (Sénégal)

La planification communautaire est un outil qui peut être utile pour prioriser les besoins d'investissements avec les habitants et les répartir dans le quartier. Cet état des lieux des attentes et des priorités du développement des quartiers, élaboré par la communauté, constitue une base de dialogue et un relais entre les habitants, la maîtrise d'ouvrage, les bailleurs et les opérateurs. Il permet d'élargir le champ des réflexions à l'ensemble de l'espace vécu des habitants, sans s'en tenir uniquement au découpage administratif du quartier. Cela passe par des réunions publiques avec le maître d'ouvrage et ses partenaires au cours desquelles les habitants priorisent les besoins et planifient les interventions. La participation des habitants au choix des aménagements est censée garantir leur appropriation ultérieure.

Si cette démarche peut être féconde, elle a toutefois deux limites :

- d'abord les besoins priorités peuvent ne pas refléter ceux de tous les habitants (ainsi les femmes et les jeunes sont souvent exclus) ;
- ensuite les habitants ne sont pas forcément au fait des implications de leurs priorisations : pour rechercher un réel *empowerment*, il convient de faire un effort d'explication afin d'éclairer les habitants qui ont certes des compétences citoyennes mais ne sont pas professionnels de la gestion urbaine. Il faut en particulier insister sur les incidences des choix proposés en termes de charges, d'entretien, de gestion, etc.).

La participation des populations peut intervenir à toutes les étapes du projet (diagnostic des besoins, planification des investissements, etc.). L'intérêt réside dans l'appropriation du projet par les habitants, ce qui garantit notamment la cohérence entre les objectifs fixés et les besoins prioritaires.

La mise en œuvre d'une démarche participative ne s'improvise pas et suppose des règles claires. C'est une fois les grandes orientations de principe définies par les acteurs publics que peut s'engager la discussion avec les habitants. Celle-ci doit se concentrer sur les sujets sur lesquels il reste des marges de manœuvre et de discussion (il est inutile voire nuisible de mener une concertation de vitrine sur des

sujets déjà construits et des options déjà arbitrées). Elle nécessite la mobilisation de tous les acteurs engagés dans le projet (collectivités locales, bureaux d'études, ONG, etc.). Afin d'inclure l'ensemble des habitants concernés, sans marginaliser les groupes minoritaires qui ont du mal à se faire entendre, les démarches participatives doivent se fonder sur une connaissance fine du système local et des jeux d'acteurs (enchevêtrement des liens privés, sociaux et publics entre les habitants).

Les actions de concertation et de participation sont plus ou moins faciles à mettre en place selon les contextes d'intervention. Ainsi, c'est en Amérique latine qu'elles rencontrent le plus

d'écho : y associer la société civile est d'autant plus aisé que des politiques participatives y sont habituelles et que les quartiers précaires y sont fortement structurés par un tissu associatif préexistant. On ne décrète donc pas la participation et il faut tout d'abord comprendre les structures locales de pouvoir plutôt qu'importer des modèles forgés ailleurs.

OUTRE-MER : RÉSORBER LES QUARTIERS D'HABITAT PRÉCAIRE ET FAVORISER LA RÉINSERTION SOCIO-ÉCONOMIQUE DES HABITANTS

L'Outre-mer, où la croissance urbaine a été plus tardive et rapide qu'en métropole, connaît des dynamiques en matière d'habitat précaire ou insalubre proches de celles des pays dits du Sud (IEDOM/IEOM 2010). L'ampleur du phénomène rend la situation relativement urgente : les départements et collectivités d'Outre-mer totaliseraient aujourd'hui entre 70 000 et 100 000 logements informels. Aux Antilles et à La Réunion, malgré la persistance de quartiers informels à la périphérie de certaines villes, l'habitat précaire a été fortement réduit depuis les années 1980. A l'inverse, on enregistre en Guyane et à Mayotte une forte croissance de l'habitat informel. L'AFD intervient dans ces territoires pour accompagner les politiques publiques menées en faveur de la résorption des quartiers précaires.

L'AFD participe, pour son compte propre et pour celui de l'Etat, au capital de sept sociétés immobilières d'Outre-mer ou SIDOM (SIDR à La Réunion, SIM à Mayotte, SIG en Guadeloupe, SIMAR en Martinique, SIGUY et SIMKO en Guyane, SIC en Nouvelle-Calédonie). Principaux opérateurs de leurs géographies, les SIDOM détiennent la moitié du parc social locatif social

de l'Outre-mer, soit environ 75 000 logements. Elles interviennent également comme aménageur, plus particulièrement dans des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

La RHI désigne des opérations publiques, sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale, coordonnées à l'échelle d'un quartier très dégradé, généralement exposé en outre à des risques naturels (sismiques, cycloniques, inondations, etc.). Ce dispositif permet la libération de terrains ou d'immeubles impropres à l'habitation, par acquisition publique et avec le concours financier de l'Etat. Les terrains ainsi libérés sont viabilisés et aménagés afin de pouvoir accueillir des nouvelles constructions, les bâtiments conservés sont rénovés. La programmation des logements reconstruits répond au besoin de logement des habitants avec une large part de logements en accession aidée (LATS) et de logements locatifs sociaux, complétés par des équipements publics et des commerces, en fonction de l'échelle de l'opération. Ce dispositif prévoit une prise en compte individualisée des habitants pour le relogement, proposé en priorité dans le quartier. Des dispositifs d'accompagnement

social de type « MOUS » (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) sont généralement mis en œuvre dès la phase amont de l'opération à travers notamment des diagnostics sociaux et analyses de la situation des occupants, puis via des mesures d'accompagnement social.

Cependant, ce type d'opérations reste difficile à mettre en œuvre (Letchimy 2009). En effet, les RHI requièrent une forte ingénierie sociale et technique, ainsi qu'une importante mobilisation de financements publics. Elles nécessitent en outre d'être portées par des acteurs capables de mener des opérations complexes et s'étirant sur une longue durée. Enfin, elles ne permettent pas de traiter d'autres problématiques telles que la paupérisation et la dégradation des logements privés dans les centres anciens ou le développement de l'habitat spontané en secteur diffus. Une des solutions réside également dans le développement plus soutenu d'une offre de logements accessibles afin d'accompagner la croissance démographique et la forte demande qu'enregistrent certaines géographies.

L'EXEMPLE DU PROJET TUBAND MENÉ À NOUMÉA

**Titre du projet :**

Résorption de l'habitat insalubre à Tuband, Nouméa, Nouvelle-Calédonie

Dates :

2002-2007

Maîtrise d'ouvrage :

Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)

Type de quartiers :

1 bidonville

Mode d'intervention :

Résorption d'un bidonville avec relogement

Bénéficiaires :

2 500

Montant et nature du concours AFD :

3,2 M€ (prêt AFD)

Eco-quartier de Tuband (Nouvelle-Calédonie)

Une opération de RHI a été déclenchée sur le « squat de Tuband » installé sur un terrain privé en plein cœur de Nouméa, pour offrir aux 137 familles en situation de grande précarité, des solutions de relogement. Après un long processus de concertation, chaque ménage s'est vu attribuer un logement social. Les relogements se sont échelonnés sur deux ans et les habitants ont également bénéficié, à travers la mise en place d'une MOUS, d'un accompagnement personnalisé pour favoriser notamment leur accès à l'emploi (création d'une cellule d'accompagnement professionnel).

Les 20 hectares de foncier ainsi libérés ont permis d'accueillir un projet d'éco-quartier, dont la conception et la réalisation ont été confiées à la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC). Plus de 600 logements sociaux ont été construits dans une logique de mixité sociale avec notamment une prise en compte des besoins spécifiques (5% de logements destinés à des personnes en situation de handicap). Des équipements publics sont venus compléter cet aménagement (école, collège, maison de quartier, équipement sportif, etc.) respectant de fortes exigences environnementales (espaces verts, tri sélectif,

pistes cyclables, confort énergétique, etc.).

La SIC, avec le concours financier de l'AFD, a joué un rôle majeur à la fois d'aménageur et de constructeur. Cette opération a permis, outre le relogement sur place de plus de 1 500 personnes, la création de 1 000 emplois (secteur du bâtiment et prestation de services) et l'installation de plusieurs commerces sur place. La qualité de l'opération réside en partie dans l'originalité du montage technique et financier qui a réuni autour de la table l'Etat, la province, la ville de Nouméa, les financeurs et la SIC.



Vue aérienne,
Port-au-Prince (Haïti)

10 INTÉGRER LES QUARTIERS PRÉCAIRES DANS LA GESTION ET PLANIFICATION URBAINE

Les enjeux des politiques publiques concernant les quartiers précaires se posent pour le présent (pour l'amélioration des conditions de vie des habitants) comme pour le futur (pour la prévention de leur formation). En Afrique subsaharienne par exemple, où la population urbaine devrait doubler d'ici 2030 par rapport à son niveau de 2007 (ONU-Habitat 2013), il est particulièrement important d'anticiper les besoins fonciers futurs des populations.

Articuler les démarches curatives (améliorer et résorber les quartiers précaires existants) et préventives (anticiper les demandes en logements bon marché, les arrivées de populations et la croissance démographique des couches populaires, programmer les implantations des nouveaux quartiers et mieux contrôler les installations « sauvages ») est un exercice difficile qui suppose des acteurs publics motivés et efficaces. Pour faire face à la croissance urbaine et offrir aux nouveaux citadins pauvres des opportunités afin d'éviter qu'ils n'aient comme seul recours le marché informel pour se loger, des efforts doivent être menés pour augmenter l'offre de logements sociaux bon marché et de terrains planifiés, légaux et à bas coût. Ceci passe notamment par une augmentation de la production de logements sociaux avec des partenariats

public-privé opérationnels et l'assouplissement des cadres réglementaires souvent trop stricts et coûteux pour pouvoir satisfaire la demande des plus pauvres.

Un des rôles d'un bailleur de fonds tel que l'AFD peut être d'amener les pouvoirs publics à prendre conscience de l'utilité d'intégrer la problématique des quartiers précaires dans la planification de l'évolution de leur territoire, en particulier par rapport aux coûts d'un étalement urbain non planifié et non maîtrisé. Ceci doit notamment se traduire en matière de planification de la mobilité urbaine à l'échelle des agglomérations, qui doit prendre en compte la desserte des quartiers précaires et les déplacements de leurs habitants.

Pour renforcer les capacités des maîtrises d'ouvrage locales et nationales, à la fois en matière de planification et de gestion urbaines, des démarches de formation et de sensibilisation peuvent être engagées, à plusieurs niveaux : ministères et collectivités, mais aussi opérateurs techniques, financiers ou sociaux dédiés, formés à la complexité des situations sociales et urbaines des quartiers précaires. Le renforcement de capacités peut se faire à l'échelle du projet (appui à la mise en œuvre et à la coordination d'un projet complexe), mais doit intégrer des enjeux de préparation à « l'après-projet », en

anticipant la mise en place des moyens et des compétences de gestion des infrastructures et équipements des quartiers réhabilités, et la programmation des opérations et investissements futurs.

Ces actions doivent nécessairement intégrer une mise en cohérence des volets de l'action publique qui ont un impact sur les quartiers précaires. Dans bien des cas, ce sont dans les contradictions même entre les différentes politiques publiques –d'échelon différent (local / national), fondées sur des visions différentes (l'accès à la propriété pour tous / le développement d'une offre locative sociale) ou centrées sur des secteurs différents (foncier / social, etc.)– que se développent les situations qui condamnent les projets.

L'adoption de politiques publiques cohérentes et ambitieuses pour dépasser les interventions au coup par coup, projet par projet, est l'approche souhaitée. L'AFD privilégie effectivement, en concertation avec les collectivités et dans le cadre de politiques nationales, une approche globale et intégrée des territoires urbains, favorisant l'émergence d'une vision stratégique qui assure la cohérence, l'efficacité et la durabilité des actions de développement entreprises.

OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

UTILISER L'ACCÈS AUX SERVICES ESSENTIELS COMME LEVIER DU DÉVELOPPEMENT

**Titre du projet :**

Projet d'Aménagement et de Désenclavement des Quartiers Périphériques (PADQP)

Dates :

2006-2011

Maîtrise d'ouvrage :

Municipalité de Ouagadougou

Maîtrise d'ouvrage déléguée :

Office national de l'Eau et de l'Assainissement

Partenaire :

Grand Lyon

Type de quartier :

14 quartiers sous-équipés (9 lotis et 5 non-lotis)

Mode d'intervention :

réhabilitation *in situ*

Bénéficiaires :

300 000 bénéficiaires dont 100 000 bénéficiaires d'un accès à l'eau potable

Montant et nature du concours AFD :

15 M€ (subvention)

Co-financements :

0,8 M€ (subvention du Grand Lyon)

Mise en service d'une borne-fontaine à Ouagadougou (Burkina-Faso)

La capitale du Burkina-Faso se caractérise par une croissance urbaine rapide (7% annuels en moyenne) principalement sous la forme d'un étalement urbain peu maîtrisé. L'une des conséquences est le développement d'une ceinture périphérique de quartiers non-lotis d'habitat spontané et sous-équipés. Toutefois, ce sous-équipement n'est pas uniquement le fait des quartiers auto-construits puisque l'on retrouve ce problème dans les quartiers lotis réguliers de la première couronne. La distinction entre quartiers lotis et non-lotis est fonction du statut d'occupation foncière (régulière dans le premier cas, irrégulière dans le second), les quartiers non-lotis étant généralement encore moins équipés que les quartiers lotis, du fait de leur non reconnaissance officielle par l'Etat.

Avec pour ambition d'intervenir dans ces deux contextes, l'AFD et la Communauté urbaine du Grand Lyon ont accompagné la Municipalité de Ouagadougou dans la mise en œuvre d'un Projet d'Aménagement et de Désenclavement des Quartiers Périphériques (PADQP). Dans l'objectif de corriger les écarts entre quartiers lotis et non-lotis, le projet a permis des investissements sur les réseaux et infrastructures de base, en tenant compte des besoins spécifiques des sites :

- Pour les cinq quartiers non-lotis, la priorité a été donnée à l'extension des réseaux d'eau. Ceci a contribué à sécuriser les habitants, qui, dès lors qu'ils ont bénéficié d'une intervention publique, sont mieux protégés d'une éventuelle éviction. L'accès à l'eau a été mis en place selon un système innovant de délégation du service par l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) à des petits opérateurs privés qui lui achètent l'eau au niveau d'un compteur de tête, puis la revendent, à un prix fixé sur la base de la grille tarifaire de l'ONEA, via des bornes-fontaines ou des branchements individuels. Aujourd'hui, après trois ans d'expérimentation, les cinq contrats sont toujours en cours et tous sont reconduits jusque fin 2014. La Banque mondiale réplique ce modèle depuis 2009 dans trois quartiers non-lotis, tandis que l'AFD poursuit son accompagnement de ce système dans trois nouveaux quartiers non-lotis depuis 2013. Par ailleurs, des initiatives similaires sont menées par l'AFD au Mozambique et en République démocratique du Congo.
- Pour les 9 quartiers lotis, compte tenu du très faible niveau d'infrastructures existantes, 31 km de voies structurantes ont été créés, avec un impact sur le désenclavement des quartiers

non-lotis voisins, et 9 équipements sociaux de proximité réalisés.

Par l'extension des réseaux, le PADQP constitue une première étape vers une prise en compte des quartiers non-lotis : la municipalité engage ainsi une véritable réflexion entre tous les acteurs institutionnels sur le phénomène de sous-équipement urbain. Depuis l'achèvement du projet en 2011, une amélioration du cadre bâti et l'ouverture de nouveaux commerces et services ont pu être observées sur le terrain.

Toutefois, en réhabilitant *in situ* des quartiers périphériques peu denses, le projet risque de soutenir le processus d'étalement urbain. Conscients de cette limite, la Municipalité de Ouagadougou, l'AFD et le Grand Lyon ont engagé une réflexion autour de cette problématique, avec notamment l'élaboration d'un Plan d'Occupation des Sols. Ces actions de renforcement des capacités des acteurs municipaux ont donc permis d'initier une démarche de planification urbaine intégrant les quartiers non-lotis dans les politiques publiques.

LA PLANIFICATION URBAINE



Imagerie 2014 © Digital Globe

Cohabitation de quartiers précaires et du tissu urbain formel, Nairobi (Kenya)

La planification urbaine est un outil essentiel à la maîtrise de leur territoire par les autorités et collectivités locales. Les documents qui la formalisent (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, règlements d'urbanisme, etc.) permettent à la fois de disposer d'une photographie du territoire à un instant donné, et de pouvoir y projeter le développement futur. La planification urbaine permet de traduire, en cadre d'action de moyen et long terme, la mise en cohérence des politiques sectorielles sur un territoire. Elle est la traduction d'objectifs politiques et en cela, un outil essentiel de la construction d'une gouvernance urbaine.

Dans les villes dites du Sud, la planification urbaine rencontre de nombreux blocages liés principalement à 1) des déséquilibres entre des responsabilités croissantes et la faiblesse des moyens (humains, techniques et financiers) des collectivités ; 2) un manque de clarté dans la répartition des rôles entre les différentes institutions ; 3) une gestion foncière problématique ; 4) des difficultés à formuler une vision prospective accentuées par la vulnérabilité économique des Etats ; et enfin 5) des difficultés de hiérarchisation des priorités face à l'urgence des situations.

Les profondes mutations (métropolisation, compétitivité territoriale, mondialisation, crises économiques) qu'ont connues les villes en développement depuis les années 1980 ont conduit à la refonte des outils traditionnels de planification. L'approche classique descendante de la planification –fondée sur un modèle d'organisation des villes autour des voiries– est rapidement apparue comme trop technocratique et inapte à faire face aux nouveaux enjeux. En réponse, émerge dans les années 1990 le concept de **planification territoriale stratégique** (Josse et Vauquelin, 2011). Il s'agit d'un processus d'élaboration collective d'un projet de ville porté par le pouvoir politique. Cette démarche propose de définir un cadre relativement souple, orienté par des choix stratégiques articulant efficacité économique, équité territoriale et préservation de l'environnement. Elle se traduit par des schémas et plans de développement à différentes échelles (métropolitaine, intercommunale, quartier), des règlements d'occupation du sol (donnant la destination générale mais sans en définir strictement l'usage), et la création d'une structure pérenne (agence d'urbanisme, syndicat mixte) qui puisse assurer le suivi de la planification.

L'inclusion des quartiers précaires à la ville passe nécessairement par l'adoption d'une vision d'ensemble du territoire et de son développement. Intégrer les quartiers précaires et leurs habitants, c'est poser la question de l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux services, à la culture, aux transports, etc. Les projets de réhabilitation *in situ* ne peuvent suffire à eux seuls à répondre à tous ces enjeux. La planification urbaine stratégique doit justement prendre en compte ces paramètres afin d'adopter un projet cohérent avec une vision d'ensemble du territoire.



CONCLUSION

Le risque de voir doubler la population résidant dans des quartiers précaires d'ici 2030 (ONU-Habitat 2007) rend la nécessité d'intervenir d'autant plus urgente que cette situation n'est pas un phénomène inéluctable. D'abord la conséquence d'une urbanisation mal maîtrisée, les quartiers précaires doivent faire l'objet d'une attention particulière, notamment en Afrique subsaharienne, continent qui compte la part la plus importante de population urbaine vivant dans des bidonvilles.

Convaincue que la ville est un territoire de potentialités et face à l'ampleur des défis à relever, notamment auprès des populations les plus défavorisées, l'AFD fait de l'intervention en quartier précaire l'un des axes prioritaires du développement urbain au Sud.

Les retours sur expériences proposés dans le présent document montrent qu'il n'existe pas de solution toute faite pour résorber la précarité et réduire la vulnérabilité urbaine.

Il en ressort dix recommandations permettant de guider l'intervention des décideurs, des collectivités ainsi que des opérateurs et partenaires impliqués :

- 1 Aborder les quartiers précaires comme parties intégrantes des territoires urbains
- 2 Construire au cas par cas des interventions adaptées aux quartiers
- 3 S'appuyer sur une réelle volonté politique des acteurs locaux et nationaux d'agir sur les quartiers précaires
- 4 Privilégier autant que possible la réhabilitation *in situ*
- 5 Dans les opérations de réhabilitation *in situ*, miser sur l'amélioration des services, équipements et espaces publics
- 6 Dans les projets de réhabilitations *in situ*, favoriser la sécurité foncière
- 7 Veiller à l'adéquation entre les besoins des habitants et les sites et solutions de relogement
- 8 Améliorer le développement socio-économique du quartier par le soutien aux initiatives locales et à la création d'emplois
- 9 Prendre en considération les habitants dès l'amont et tout au long du projet
- 10 Intégrer les quartiers précaires dans la gestion et planification urbaine

Plus qu'une méthodologie d'intervention à proprement parler, qui parviendrait difficilement à embrasser la diversité des situations observées sur le terrain, le présent document soulève une série de questions qui doivent conduire à la formulation d'un projet sur mesure, tenant compte de nombreux paramètres à analyser au cas par cas.

Suite au constat d'échec des opérations brutales d'éradication de ces quartiers (déplaçant le phénomène) ou de restructuration complète et chirurgicale (trop coûteuse et trop longue), un consensus se forme progressivement sur la nécessité d'une intervention publique au sein de ces quartiers pour les réhabiliter et les aménager, mieux les insérer à la ville, améliorer les conditions de vie de leurs habitants, et réduire leur vulnérabilité et exposition aux risques naturels, notamment climatiques. Néanmoins, rares sont encore les cas où de véritables politiques publiques d'ambition nationale sont venues remplacer des approches ponctuelles ou limitées à quelques projets sans vision d'ensemble.

Les actions de réhabilitation doivent être guidées par l'objectif de réussir l'intégration non seulement spatiale mais aussi sociale, économique et politique des quartiers précaires et de leurs habitants. La participation des populations et la prise en compte du social dans les projets sont encore trop souvent minorées, ce qui conduit souvent à des situations d'échec (investissements mal orientés, manque d'adhésion communautaire, blocages, glissements sociaux et aggravation des conditions de vie par les projets, etc.).

Il faut réinscrire les interventions en quartiers précaires dans une volonté politique et un projet de vivre ensemble en ville. Il s'agit en réalité de rendre visible des quartiers niés, qui parfois n'apparaissent même pas sur les cartes administratives officielles. Accepter d'y faire entrer les services et l'action publics est une façon de leur concéder –enfin– un droit de cité en ville, en intégrant cette préoccupation dans toutes les politiques sectorielles et travaux de planification urbaine.

Enfin, un enseignement essentiel est la nécessité de combiner interventions sur les quartiers précaires existants et actions préventives pour éviter la formation de nouveaux quartiers spontanés. L'aménagement de parcelles viabilisées destinées aux classes populaires, la production accrue de logements sociaux ou intermédiaires, sont une façon de répondre au défi de la croissance urbaine et de sa traduction en augmentation du nombre de pauvres en ville. La définition d'une politique de l'habitat accessible aux plus démunis ne saurait se passer d'une réflexion globale sur le foncier (connaissance, disponibilité, aménagement et viabilisation, sécurisation, gouvernance foncière, etc.), sur le financement des politiques urbaines (fiscalité locale, partenariats publics-privés), sur la planification urbaine et enfin sur le développement d'opportunités économiques et une répartition plus équitable des richesses.



BIBLIOGRAPHIE

SUR LES QUARTIERS PRÉCAIRES

→ **Ouvrages**

AFD, Medellín, *Modelo de transformación urbana: proyecto urbano integral – PUI – en la zona nororiental. Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo 2004-2007, 2011*, 188p.

DAVIS Mike, *Le pire des mondes possible. De l'explosion urbaine au bidonville global*, Edition La Découverte, 2006, 249p.

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise (coord.), *Projets de résorption de l'habitat insalubre. Guide de l'action sociale*, AFD, Agence de Développement Social, Ministère de l'Habitat et

→ **Articles**

CAVALLIERI Fernando, « Le Programme Favela Bairro à Rio de Janeiro, Régénération intégrale de quartiers informels », in *Métropolis, Rapport d'activité Atelier d'Antananarivo, Commission n°3*, 2008, 79p.

DEBOULET Agnès, « Restructurer l'habitat précaire. Récits de 'meilleures pratiques' », in *Espaces et sociétés*, n°131, 2007, p.67-83

DUPONT Véronique, « Mobilité, pauvreté : les villes interrogées. Création de nomades urbains et appauvrissement. Impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi », in *Revue Tiers-Monde*, n°201, janvier-mars 2010, pp. 25-45.

GIRAUD Pierre-Noël, et RESTREPO Paula, « Mumbai, des droits de construire baladeurs au service du

renouvellement urbain », in *Etudes foncières*, n°150, mars-avril 2011, pp. 14-18.

HOANG Xavier, « Lutter contre les bidonvilles et l'habitat insalubre : deux démarches différentes, le Maroc et la Tunisie », in Michailof Serge (dir.), *A quoi sert d'aider le Sud ?*, Economica / AFD, 2006, 483p.

JOSSE Guillaume, et PACAUD Pierre-Alain, AFD, *Améliorer les quartiers précaires : approches suivies au Burkina, Djibouti et Haïti*, 2008, 13p.

MANSION Aurore, et MICHELON Benjamin, 2009, « La restructuration des quartiers précaires dans les villes du Sud », in *Études foncières*, n°137, Paris, pp. 14-17.

MANSION Aurore, et RACHMUEHL Virginie, « Nouakchott : le destin lié de la ville et des quartiers précaires », in GRAS Pierre (dir.), *Voyage en Afrique urbaine : urbanisation, modernité et société*, Carnets de ville, L'Harmattan, 2009, pp. 107-124.

METRA Brigitte, « Pour un autre mode de « Ville ». Vers un Micro-Urbanisme : les enseignements de l'expérience mexicaine de programme d'amélioration de quartier à Mexico », Le Laboratoire Think Tank Different, juin 2012, 7p.

RAVALLION Martin, CHEN Shaohua, et SANGRAULA Prem, « *New evidence on the urbanization of Global poverty* », Groupe de recherche de la Banque mondiale sur le Développement, Document de travail 4199, avril 2007, 46p.

SOARES GONÇALVES Rafael, « La politique, le droit et les favelas de Rio de Janeiro », in *Journal des anthropologues*, n°104-105, 2006, pp. 37-63.

TOUTAIN Olivier, « Au Maroc, la résorption des bidonvilles traverse le Printemps arabe », in *Villes en développement*, n°91, juin 2012, pp. 6-7.

→ **Rapports et publications**

ALLOU Serge, CHOPLIN Armelle, HENNART Christophe, et RACHMUHL Virginie, *L'habitat, un levier de réduction de la pauvreté. Analyse du programme Twize en Mauritanie*, collection Etudes et Travaux en ligne du GRET, n°32, mai 2012, 143p.

ALLOU Serge, GRET, *Associations et municipalités, acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique ?*, Séminaire Développement institutionnel, Coopérer aujourd'hui, 1999, 20p.

BANQUE MONDIALE, *Manuel opérationnel, PO (Politiques opérationnelles) 4.12, Réinstallation involontaire de personnes (titre original OP 4.12, « Involuntary Resettlement »)*, décembre 2001, 12p.

BANQUE MONDIALE, FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Rural-Urban dynamics and the Millenium Development goals. Global Monitoring Report*, 2013, 196p.

BARTHEL Pierre-Arnaud, JAGLIN Sylvie (coord.), *Quartiers informels d'un monde arabe en transition. Réflexions et perspectives pour l'action urbaine*, Conférences et Séminaires AFD-LATTS, n°7, juin 2013, 159p.

CARREL Marion, GRET, *Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre positions dans le débat sur les modalités d'organisation de la participation des habitants dans les quartiers d'habitat social*, Coopérer aujourd'hui, 2007, 54p.

CASTELLANET Christian, SOLANET Guillaume, et FICATIER Yves, GRET/AFD, *Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les Etats fragiles*, Expost. Série Evaluation et Capitalisation, 2006, 85p.

CHOPLIN Armelle, *Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud : l'exemple du programme Twize en Mauritanie*, collection Etudes et Travaux en ligne du GRET, n°23, 2009, 23p.

CLERC Valérie, et RACHMUHL Virginie, GRET, *Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge : dynamiques et enjeux pour l'action publique*, Coopérer aujourd'hui n°50, 2006, 30p.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, et DURAND-LASSERVE Alain, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud : livre blanc des acteurs français de la Coopération*, Comité technique Foncier et développement, 2009, 127p.

MANSION Aurore, et RACHMUHL Virginie, *Bâtir des villes pour tous en Afrique : leçons de quatre expériences*, collection

Etudes et Travaux en ligne du GRET, n°31, avril 2012, 143p.

MATHON Dominique, *Pauvreté et stratégie de survie dans les quartiers précaires de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince, rapport final*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC – ONU), août 2005, 60p.

ONU-HABITAT, OBSERVATOIRE MONDIAL URBAIN, *Guide pour l'évaluation de la cible 11 : améliorer sensiblement la vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles*, 2003, 19p.

→ **Thèses**

DEBOULET Agnès, *Vers un urbanisme d'émanation populaire, compétences et réalisations de citoyens, l'exemple du Caire*, Institut d'Urbanisme de Paris, 1994, 552p.

GERBEAUD Fanny, *L'habitat spontané : une architecture adaptée pour le développement des métropoles ? Le cas de Bangkok (Thaïlande)*, réalisée sous la direction de Guy Tapie, Université de Bordeaux Segalen, 2012.

SUR LES QUARTIERS PRÉCAIRES EN OUTRE-MER

SCHMIT Philippe, *Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, janvier 2012, 150p.

INSTITUT D'EMISSION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE MER / INSTITUT D'EMISSION D'OUTRE-MER (IEDOM / IEOM), *L'habitat dans les outre-mer français. Progrès, enjeux, disparités*, février 2010, 77p.

LETCHIMY Serge, *Rapport sur les dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer*, enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale, juin 2011, 61p.

LETCHIMY Serge, *Synthèse du rapport sur L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, septembre 2009, 9p.

SUR LE FONCIER

→ **Ouvrages**

DE SOTO Hernando, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Flammarion, 2005, 302p.

FARVACQUE-VITKOVIC Catherine (dir.), *Adressage et gestion des villes*, Banque mondiale, 2005, 272p.

L'ALLIANCE DES VILLES, et ONU-HABITAT, *Loger les pauvres dans les villes africaines. Le foncier : un rôle crucial dans l'accès des citoyens pauvres à un logement*, 2011, 48p.

ONU-HABITAT, GLTN, *Guide du maître d'ouvrage. Les registres fonciers urbains*, PNUEH, 2012, 128p.



BIBLIOGRAPHIE

→ **Articles**

COMBY Joseph, ADEF, *Sécuriser la propriété foncière sans cadastre*, 2007, 20p.

DURAND LASSERVE Alain, « La question foncière en Afrique à l'horizon 2050 » dans iD4D, publié le 9 octobre 2012.

DURAND LASSERVE Alain, et TRIBILLON Jean-François, « Objet d'une recherche sur les politiques foncières de l'Etat dans l'aménagement urbain », in LE BRIS Emile, LE ROY Etienne, LEIMDORFER François (dir.), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, ORSTOM, Karthala, 1982, pp. 330-334.

MICHEL Aurélia, DENIS Eric et SOARES GONCALVES Rafael, *Dynamiques foncières dans les villes du Sud*, in Tiers-Monde n°206, 2011, 235p.

SUR LA PLANIFICATION URBAINE

→ **Ouvrages**

JOSSE, Guillaume, et VAUQUELIN Zoé, *De la planification urbaine à la planification territoriale stratégique. Comment planifier les villes du Sud ?*, AFD, mai 2011, 24p.

→ **Articles**

TRIBILLON Jean-François, « L'expertise européenne balance entre deux modèles de gestion urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°86, 2000, pp. 144-145.

NOTES

NOTES

www.afd.fr



Agence Française de Développement (AFD)
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : + 33 1 53 44 31 31