

Améliorer les quartiers précaires : Approches suivies au Burkina, Djibouti et Haïti

Guillaume Josse¹ et Pierre-Alain Pacaud²

Guillaume Josse et Pierre-Alain Pacaud montrent dans cet article, à partir de l'exemple de Ouagadougou et de Djibouti, comment peut être abordé dans la pratique le problème de l'amélioration progressive des conditions de vie dans les quartiers défavorisés. Face à l'expansion rapide des quartiers « irréguliers », qui se développent hors de tout schéma d'urbanisme et de tout cadre juridique, ils mettent en évidence l'impossibilité de conduire des programmes d'éradication à coup de bulldozers et le coût excessif des projets de restructuration intégrale pourtant bien séduisants. Ils soulignent au contraire l'intérêt de la recherche de facteurs constituant autant de catalyseurs sociaux, tels que la sécurisation foncière ou de petites actions de développement social ou de désenclavement, qui sont susceptibles de provoquer une transformation progressive de ces quartiers. Ils nous content enfin une approche originale, d'ambition certes limitée compte tenu du contexte particulièrement désastreux, mais tout à fait passionnante, qui a permis d'amorcer un développement communautaire urbain à Port au Prince.

Les quartiers défavorisés sont aujourd'hui un fait durable dont on sait qu'il ne pourra pas être résolu à court terme. Ils rassemblent une part croissante de la population urbaine des pays en développement. Ainsi, chaque semaine dans le monde, un demi-million d'habitants s'y installent³. Deux villes cohabitent, dépendante l'une de l'autre : la ville officielle, structurée et moderne et la ville spontanée, sous-équipée et précaire.

Il n'existe pas d'idéal type de ces quartiers, fondamentalement multiples et personne n'a trouvé la méthode miracle pour les améliorer. Toutefois, un consensus s'est formé sur la nécessité d'intervenir au sein de ces quartiers pour mieux les insérer dans la ville et améliorer les conditions de vie des habitants. Dès lors, se pose la question des moyens à mettre en œuvre. L'éradication ou la restructuration complète ont fait preuve de leur inefficacité à grande échelle, il faut donc promouvoir des pratiques souples, adaptées à chaque quartier considéré.

Nous verrons que ces quartiers sont confrontés à trois exclusions : foncière, sociale et urbaine. Ces trois exclusions se nourrissent les unes des autres et l'enjeu premier des projets d'amélioration consiste à stopper ce cercle vicieux pour enclencher un cercle vertueux du développement. Selon les quartiers, le projet privilégiera au démarrage le traitement de l'une des trois problématiques, entraînant alors les deux autres.

Toutefois, on sait bien que les villes du Sud produisent beaucoup plus de quartiers précaires que les projets d'amélioration ne peuvent en résorber. Il faut alors changer d'échelle et

¹ Guillaume JOSSE a 36 ans. Il est géographe-urbaniste et actuellement chef de projets à l'AFD, responsable de projets de développement urbain en Haïti, au Bénin, au Sénégal et au Togo. Il fut avant cela chef de projets à la direction de l'Aménagement du Conseil général de l'Essonne et chargé d'études au Groupe Huit (bureau d'études).

² Pierre-Alain Pacaud a 31 ans. Il est ingénieur urbain et a rejoint l'AFD en 2000 où il est responsable de projets à la division des infrastructures et du développement urbain. Il assure essentiellement l'instruction et le suivi de projets en Afrique sub-saharienne (Ghana, Guinée, Bénin, Djibouti), au Pakistan, dans le Pacifique-sud et aux Antilles. Il est également chargé de cours à l'ESSEC et à Sciences-Po Rennes.

³ Les villes dans le monde s'accroissent d'environ un million d'urbains chaque semaine, dont la moitié dans les quartiers précaires.

considérer la question des quartiers précaires comme un des aspects du développement urbain et de la gestion du territoire de la ville. A ce titre, les municipalités sont les acteurs les mieux placés pour agir, à condition de leur en donner les moyens.

La problématique des quartiers défavorisés

Des quartiers multiples

Quartiers précaires ou dégradés, spontanés ou périphériques, sous-équipés ou non-structurés, mais aussi bidonvilles, taudis, favellas ou tout simplement « les quartiers »... autant de termes pour décrire des situations spécifiques, ancrées dans une histoire et une géographie particulières. Cette multiplicité sémantique va de pair avec une grande variété de quartiers défavorisés. L'éventail va des quartiers à peine urbanisés, occupés par des populations récemment installées dans des habitations de fortune, à des ensembles denses, composés d'immeubles et au fonctionnement très urbain.

Pour autant, ces espaces ont au moins deux points communs qui suffisent à les définir : d'une part, ce sont des « quartiers » de ville, des morceaux d'un espace urbain dans lequel ils s'insèrent et, d'autre part, ils sont en bas de la hiérarchie urbaine : moins équipés, moins riches, moins attractifs... que les autres.

Ces quartiers participent de la ville et peuvent représenter plus de la moitié de la population d'une agglomération. Leurs habitants consomment -même faiblement-, travaillent, utilisent les transports, produisent des déchets... leur mode de vie est bien urbain. Les formes d'occupation de l'espace sont elles aussi urbaines : densités plus élevées que dans les villages, absence d'habitat rural traditionnel, consolidation progressive d'un tissu urbain pérenne... Tous ces quartiers appartiennent à la ville. Mais la réciproque est aussi vraie : toutes les villes produisent leurs quartiers défavorisés et particulièrement dans les pays en développement.

La plupart du temps, ces quartiers se sont formés sans plan officiel d'aménagement, ils sont donc « spontanés », par opposition aux quartiers « planifiés ». Ils résultent du processus de croissance continue de la ville et de l'insuffisance de moyens de maîtrise de l'urbanisation. En l'absence de terrains d'accueil officiels, les nouveaux urbains s'installent illégalement sur toutes les zones libres. L'équation est ici simple. La force de la pression urbaine entraîne l'urbanisation de terrains de plus en plus inadaptés (fortes pentes, délaissés de voies ferrées, terrains vagues, bas-fonds, périphéries...).

Ce n'est pas le fait qu'ils soient spontanés qui pose problème en soi, mais bien les risques que cette marginalité leur fait porter : forte densité en l'absence de réglementation, insalubrité ou inondabilité des zones résiduelles sur lesquelles ils se créent, tensions sociales due à la ghettoïsation, absence de services et équipements publics, éloignement des zones d'emplois...

Dès lors, se pose la question de leur amélioration.

Pourquoi améliorer ces quartiers ?

À cette question, on serait tenté de répondre « *parce que les conditions de vie y sont pires qu'ailleurs* ». Certes, mais dans les villes la liste des urgences est telle que s'attaquer en priorité à ces quartiers irréguliers n'est pas évident. On ne peut négliger le fait qu'améliorer un quartier irrégulier revient de fait à l'accepter. En d'autres termes, un projet de restructuration risque d'inciter les nouveaux arrivants à suivre un chemin identique : occupation illégale - constitution d'un quartier - intervention publique - régularisation. Ne vaut-il donc pas mieux investir dans l'équipement de la ville officielle, en misant sur l'effet d'entraînement ?

Ceci est d'autant plus complexe que beaucoup n'ont pas intérêt à voir ces quartiers se transformer. L'économie informelle ou clandestine ne prospère dans ces quartiers que du fait de leur marginalisation (reventes, réparation, récupération, trafic en tous genres). Pour les autorités locales, l'enjeu a longtemps été d'assurer un contrôle de ces quartiers pour éviter de trop fortes tensions sociales et des revendications trop violentes. Enfin certains propriétaires fonciers qui louent sous le manteau à des prix élevés parcelles ou logements peuvent se satisfaire parfaitement du système actuel. La mise en œuvre d'un projet de restructuration peut donc être perçue par certains acteurs influents comme un élément perturbateur....

Toutefois, malgré la diversité des situations et les éléments potentiels de blocage, la nécessité d'intervenir est partagée aujourd'hui par la plupart des acteurs (population qui y réside, gouvernement, collectivités locales, organismes d'aide au développement...). Ces quartiers sont porteurs de risques divers pour la communauté, qu'elle soit locale, nationale ou internationale. Pour la communauté internationale, ces quartiers concentrent en effet une part croissante de la pauvreté mondiale et la réduction de cette dernière, affirmée comme un des objectifs du millénaire⁴, passe donc nécessairement par une action forte dans ces quartiers. Pour les gouvernements, ces quartiers représentent des risques en termes sociaux, sanitaires, sécuritaires et, in fine, politiques. Pour les collectivités locales, et notamment pour les élus, de plus en plus nombreux dans un contexte général de décentralisation, ces quartiers sont des freins au développement global des villes. Ils posent des questions complexes en matière de desserte par les réseaux, de fiscalité, de statut foncier, de transport, mais aussi d'image de la ville. Quant à la population de ces quartiers, l'intérêt de voir leur situation s'améliorer semble évident. L'accès aux services publics, à l'emploi, à l'éducation, à la santé constitue autant de droits fondamentaux qu'elle revendique.

La nécessité d'une intervention de nature publique fait également consensus. Ces quartiers ne peuvent en effet par eux-mêmes se développer sans appui extérieur. Au contraire, le risque est grand de les voir se dégrader encore plus et entraîner avec eux l'ensemble de la ville. Le secteur privé n'a initialement pas d'intérêt à intervenir et sa mobilisation n'intervient en général que lorsqu'un premier seuil a été franchi en termes de développement. Dès lors, seul un financement public peut enclencher une dynamique de réhabilitation.

Comment les améliorer ?

L'objectif d'un projet d'amélioration de quartier est simple : rendre meilleures les conditions de vie des habitants. Mais les moyens pour y parvenir varient et les approches sont parfois complexes. Car c'est la vie même des habitants que le projet va modifier : l'habitat, les

⁴ Objectif de Développement du Millénaire n°11 : « Réduire de 100 millions le nombre de personnes vivant dans des taudis d'ici 2015 ».

activités, les services publics, les rues... Le tout dans un laps de temps très court par rapport à l'évolution spontanée des villes.

Éradiquer ?

L'éradication fut historiquement la première réponse proposée à la présence embarrassante de tels quartiers. La politique du bulldozer, menée aussi bien en France (cf le bidonville de Nanterre dans les années 60) qu'en Afrique a eu pour ambition de régler définitivement le problème. Son approche est simple, pour ne pas dire simpliste : éviction des habitants, destruction du quartier et, dans le meilleur des cas, relogement des habitants ailleurs. Mais cette approche radicale néglige la question urbaine et sociale. Les bulldozers peuvent supprimer les quartiers, mais heureusement pas leurs habitants. En l'espèce, ils ne font que déplacer le problème.

L'éradication a ainsi rapidement fait la preuve de son inefficacité. Ce qui en outre était possible il y a trente ou quarante ans pour des zones résiduelles marginales ne l'est plus aujourd'hui dans des villes où les quartiers spontanés représentent jusqu'à la moitié de la population, comme c'est le cas à Dakar ou Port-au-Prince. Le coût en serait trop élevé : coût financier si des zones de recasement étaient aménagées, coût social et politique en l'absence de recasement. S'ajoute aussi son caractère nécessairement brutal, autoritaire, mal perçu par les opinions locales ou internationales. Seul un régime paria comme le Zimbabwe du Président Mugabe a encore recours aujourd'hui à de telles pratiques dont la presse a mis en évidence le caractère désastreux. Ces actions de destruction de quartiers ne se justifient aujourd'hui que pour des situations très spécifiques, correspondant à des zones inondables ou dangereuses pour les habitants eux-mêmes, à des emprises de voies ou des réserves foncières pour équipements publics. Mais elles ne sont légitimes qu'encadrées par la mise en œuvre de diligences sociales et environnementales drastiques.

Restructurer entièrement les quartiers ?

Faute de pouvoir éradiquer, l'objectif peut être de transformer la zone spontanée en un quartier structuré, légal et d'apporter les services et équipements publics à la population. Ce fut le cas de la réhabilitation du quartier de **Fass-M'Bao** à Dakar. Son intérêt réside précisément dans ses limites, à savoir l'impossibilité de sa reproduction à grande échelle. Il consista en un traitement complet et « chirurgical » de ce quartier illégal et précaire de 10 000 habitants, né en 1984, suite au déplacement de la population d'une zone détruite par un incendie. L'opération de restructuration a débuté en 1993.

Le projet s'articulait autour de trois composantes : régularisation foncière, restructuration physique et participation financière des habitants. Le programme d'investissements comprenait la réalisation de voies, le drainage et le remblaiement de zones inondables, la création ou l'amélioration d'équipements, l'aménagement du marché de quartier et la desserte en eau potable. Cette restructuration impliquait nécessairement des déplacements de population : pour libérer les emprises des voies et équipements à créer et pour reconstituer un parcellaire cohérent. La régularisation foncière consistait en l'identification des bénéficiaires, le recensement des disponibilités pour recasement, la création d'un Groupement d'intérêt économique (GIE) des habitants, l'indemnisation des « décasés » et l'attribution de titres fonciers contre paiement des parcelles. Le projet a bénéficié d'une très forte maîtrise d'œuvre sociale, conduite par l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP). Cette Organisation non gouvernementale française est intervenue à toutes les étapes du projet : information, sensibilisation des populations, appui au GIE, formation, suivi et contrôle...

Le projet Fass M'Bao avait un coût prévisionnel de 3 millions d'euros, une partie devant être financée par les habitants eux-mêmes pour le paiement des parcelles et la participation au financement des équipements.

Le bilan du projet est mitigé mais riche d'enseignements. Les opérations de recasement se sont déroulées rapidement et la concertation avec les habitants a été une réussite. L'AFVP a mené un travail de fond dans le quartier, permettant l'appropriation des équipements par la population et le renforcement du sentiment d'appartenance au quartier. Du point de vue urbain, le quartier s'est transformé rapidement. Des commerces se sont développés le long des axes principaux, l'habitat a été amélioré. Le désenclavement a eu des effets immédiats sur l'activité du quartier et son attractivité. Fass M'Bao est aujourd'hui un quartier dynamique et attractif. De ce point de vue, la réussite est totale.

Mais la régularisation foncière a été décevante, la participation financière des habitants ayant été très en-deçà des niveaux attendus et les délais très longs. Le recouvrement des coûts a représenté moins de 10% des prévisions. Les causes de cet échec sont multiples : forte proportion de locataires peu sensibilisés, retard dans la réalisation des travaux ce qui a découragé le versement des fonds par les habitants, faible motivation pour l'acquisition de titres fonciers dans la mesure où les habitants se sentaient déjà sécurisés et craignaient de devoir payer des impôts. C'est aussi le principe de la solidarité obligée entre les habitants qui a été remis en cause : si mon voisin ne paie pas, pourquoi le ferais je ?

Ce projet montre l'importance de l'approche sociale, qui permet d'impliquer les habitants au projet. Le choix des équipements, leur implantation, leur mode de gestion sont d'autant plus adaptés qu'ils résultent de discussions avec les habitants du quartier. Il montre aussi l'importance de la sécurisation foncière. La réhabilitation marque la pérennité du quartier et les habitants restant sur place sont enclins à investir pour améliorer leur habitat ou créer des activités, dès lors qu'ils ont la certitude de pouvoir rester en place. Et c'est bien là un des paradoxes de ce projet : la sécurisation foncière ne fut pas tant le résultat de l'attribution de titres fonciers officiels que de la mise en œuvre de la réhabilitation. Dans le contexte politique spécifique du Sénégal, les habitants se sont sentis sécurisés même sans titre foncier, par le simple fait qu'une action de réhabilitation était engagée.

Cette opération devait être la première d'une série du même type, permettant à terme de résorber massivement l'habitat insalubre à Dakar. Mais il était évident que le rapport entre la mobilisation nécessaire de moyens financiers et humains et l'impact effectif ne permettait pas, compte tenu des financements disponibles, de réhabiliter à grande échelle de cette manière tous les quartiers irréguliers de l'agglomération. La seule zone de Pikine Irrégulier compte aujourd'hui plus de 600 000 habitants...

Dès lors, il est nécessaire de trouver d'autres modes opératoires qui, compte tenu des moyens techniques et financiers limités, permettent la réhabilitation de plus vastes zones.

Enclencher un cercle vertueux...

Les habitants des quartiers précaires et des bidonvilles sont confrontés à trois types d'exclusions : (i) exclusion foncière, qui empêche d'investir dans l'amélioration de leur

habitat puisqu'ils n'ont aucune garantie de rester sur place, (ii) exclusion urbaine, c'est à dire l'absence d'infrastructures et d'équipements de base, qui induit des conditions de vie difficiles et qui renforce la pauvreté tout en nécessitant le recours à l'économie informelle et (iii) exclusion sociale, qui revêt des formes très variées : chômage, analphabétisme, stigmatisation...

Les projets actuels n'ont plus comme objectif de réaliser intégralement la mutation des quartiers irréguliers en quartiers lotis et équipés. A cette démarche complexe et coûteuse, est préférée celle qui consiste à enclencher un cercle vertueux du développement des quartiers. Selon les cas, la sécurisation foncière, l'insertion urbaine ou le développement social seront privilégiés, dans l'espoir que les autres éléments du développement se déclencheront suite à une action initiale. En effet, ces trois problématiques ne sont pas toutes présentes dans tous les quartiers défavorisés dans les mêmes proportions. Ainsi les zones périphériques de Ouagadougou sont illégales et non équipées mais les habitants disposent d'un revenu comparable à ceux des zones loties, le quartier PK12 de Djibouti est un quartier légal mais d'une extrême pauvreté, quant aux bidonvilles de Port-au-Prince, ils cumulent les trois handicaps. Il n'y a donc pas de « règles de l'art » à appliquer pour traiter ces quartiers. Il faut en fait trouver le bon angle d'attaque, chaque opération nécessitant de recourir à des modes opératoires spécifiques. Il est alors nécessaire de construire pour chaque quartier un projet particulier, tenant compte de l'histoire, de la sociologie, de l'économie, de la topographie bref, de tout ce qui fait que ce quartier et ces habitants sont uniques. Toutefois, malgré leur pragmatisme, ces expériences témoignent d'une approche globale similaire et de pratiques reproductibles.

... Grâce à la sécurisation foncière et au désenclavement : le cas de Ouagadougou

Il est clair que sans sécurisation foncière – qui ne signifie pas nécessairement régularisation - l'épargne ne peut être investie sur place, puisque le risque d'une éradication existe toujours. Les premiers projets de quartiers mettaient donc naturellement l'accent sur la résolution complète de cette question, par attribution de titres fonciers sur des parcelles loties. Devant les délais nécessaires à la conduite de telles opérations – plusieurs années souvent - et leur coût, cette question est envisagée aujourd'hui avec beaucoup plus de souplesse. Comme l'a montré l'exemple de Fass Mbao il n'est pas en effet nécessaire pour les habitants d'obtenir un titre foncier officiel. Il leur importe essentiellement d'obtenir un droit d'occuper. Ils recherchent avant tout la pérennisation de leur occupation, avant l'obtention d'un titre foncier, qu'ils peuvent même craindre, du fait de ses conséquences en matière fiscale.

Quelle que soit sa nature, la régularisation de l'occupation apporte la sécurité tant recherchée par les habitants. Dès lors, l'épargne disponible, aussi faible soit elle, est mobilisable pour l'amélioration de l'habitat. Le quartier voit son aspect, son occupation et son image se transformer durablement. Des commerces ou activités peuvent se développer et contribuer à améliorer les revenus des habitants.

C'est dans cette logique que s'est engagé en 2005 à **Ouagadougou** le projet d'amélioration des quartiers périphériques. Environ 300 000 personnes vivent dans la couronne périphérique de la ville, formant un ensemble de quartiers irréguliers. Les habitations y sont souvent construites en dur et un réseau de voies non viabilisées existe. Ces quartiers ne disposent

d'aucun service de base ou équipement. Les réseaux d'eau et d'électricité s'arrêtent à la limite des quartiers formels et aucun équipement public (école, dispensaire...) n'y est implanté, puisque officiellement, ces quartiers n'existent pas. Le secteur informel permet de pallier partiellement cette carence, à des coûts toutefois très supérieurs au secteur formel.

Initialement, il s'agissait d'espaces destinés à l'urbanisation, selon un mécanisme classique : lotissement des terrains par les services de l'État, bornage et vente des parcelles. Mais ce système n'a pas fonctionné. D'abord, les parcelles sont très grandes, ce qui les rend très chères et engendre un fort étalement urbain, coûteux en réseaux. Ensuite, les services de l'État dessinent des lotissements sans tenir compte de la réalité du terrain : certains lotissements sont dessinés et attribués alors que les terrains sont déjà occupés. Enfin, la demande en terrains constructibles dépasse largement l'offre mise sur le marché.

Deux logiques d'acteurs s'affrontent. D'un côté les services étatiques en charge de la politique foncière, misant sur le droit et sur une possible éradication des quartiers spontanés et qui continuent donc à ignorer l'urbanisation sauvage existante. Les habitants des quartiers spontanés sont pour eux des squatters et les régulariser signifierait, d'une part, la remise en cause de leur travail et, d'autre part, un appel à l'urbanisation sauvage. De l'autre, les occupants des quartiers illégaux, justifiant leur présence par l'impossibilité d'accéder à des parcelles officielles et qui espèrent une prochaine régularisation, se basant sur l'effet de masse. Il faut préciser que ces occupants illégaux s'inscrivent eux aussi dans une démarche spéculative, misant sur la régularisation à terme du terrain qu'ils ont acquis gratuitement.

On est ici typiquement dans le cas où ni l'éradication, ni la restructuration complète ne sont possibles. La première du fait des risques sociaux et politiques qu'elle implique, la seconde pour des raisons de coût.

L'initiative et la responsabilité de ce projet émane de la mairie de Ouagadougou. Dans un contexte de décentralisation, le maire ne peut se désintéresser de la périphérie de la ville. Les risques du laisser-aller seraient trop importants, et pas seulement en termes sociaux ou sanitaires. En matière de gestion urbaine, de fiscalité, d'organisation de la ville et de développement futur, mais aussi pour d'évidentes raisons politiques, il est important d'agir sur ces quartiers. Les habitants y sont autant d'électeurs potentiels. L'implication de la municipalité est donc l'élément majeur de ce projet. Maître d'ouvrage, c'est elle qui le porte et suit sa mise en œuvre. Mais son implication dépasse largement le cadre institutionnel. À la position du maire, pour qui « nécessité fait loi », s'oppose celle des services de l'État. Il est donc indispensable d'associer ces services au projet pour assurer une meilleure adéquation entre le cadre juridique et le contexte urbain. C'est bien dans cette contradiction entre l'approche juridique des services de l'État et l'approche pragmatique de la municipalité que se situe l'enjeu du projet. D'où la volonté de la municipalité de Ouagadougou de ne pas opérer une régularisation foncière complète, mais de sécuriser les habitants en leur reconnaissant un droit officieux d'occupation. La municipalité pose ainsi la sécurisation foncière comme une condition de réussite du projet mais ne fait pas de la régularisation un objectif. Cette position médiane et un peu ambiguë implique une maîtrise d'ouvrage politiquement forte, capable d'apaiser les tensions entre acteurs. Le poids politique du maire est en ce cas primordial.

Pour enclencher le processus de développement économique et social de ces quartiers, la priorité se porte sur l'aménagement d'une maille de voirie structurante. Dans ces zones d'étalement urbain uniforme, la réalisation d'un quadrillage de voies a un triple objectif : (i) désenclaver les quartiers, en permettant un accès plus rapide des habitants à l'emploi et aux services présents dans la ville structurée, (ii) servir de support aux réseaux d'eau, d'électricité ou de drainage, contribuant à améliorer les conditions de vie et (iii) hiérarchiser la trame urbaine en créant des polarités et des axes de concentration des activités.

Le projet associe les deux opérateurs publics pour l'eau et l'électricité, qui souhaitent ainsi gagner de nouveaux clients. Une enquête a montré que le niveau de revenus des habitants de ces quartiers est très proche de celui des habitants des quartiers réguliers, ce qui en fait donc des clients potentiels pour les services marchands. Seul le statut foncier les différencie. Deux éléments permettront aux opérateurs d'intervenir : (i) la création de voiries primaires, supports de réseaux et le long desquelles il est possible d'installer des bornes-fontaines ou des points de distribution ; (ii) la pérennisation de ces quartiers, qui permet le recensement de leurs habitants qui deviennent ainsi de possibles clients officiels. Ainsi, le maillage par la voirie et l'irruption du secteur formel dans ces quartiers constituent un facteur clé de leur développement. L'intervention des opérateurs publics marque le premier pas vers le droit commun et en appelle d'autres : recensement électoral, implantation de services publics, marchands ou non, contributions fiscales...

La finalité du projet n'est donc pas d'accompagner de bout en bout le processus de mutation de ces quartiers mais bien d'enclencher une dynamique de développement. Sécurisés et désenclavés, les habitants des zones périphériques seront à même d'investir à moyen ou long terme dans leur quartier.

Toutefois, ce développement du quartier peut aussi engendrer des effets pervers, notamment le départ des plus pauvres. En effet, la viabilisation, la sécurisation foncière – même sans attribution de titres, et le désenclavement, sont autant d'éléments qui donnent une valeur supplémentaire au terrain. En tant que telle, cette valorisation n'est pas néfaste. Le foncier est le carburant du développement urbain et son renchérissement a des vertus, notamment en favorisant la densification du tissu urbain et la création de polarités. Toutefois, le risque existe que la hausse des prix des terrains se traduise par une spéculation et non par l'intensification des investissements. C'est ainsi que les plus pauvres revendent parfois leur parcelle rapidement pour empocher la plus-value et se réinstallent ailleurs illégalement, dans l'attente d'une nouvelle régularisation. De leur côté, les propriétaires misent sur une hausse des prix des terrains et, dans l'attente, laissent leurs terrains nus. C'est particulièrement vrai pour les opérations incluant l'aménagement de zones de recasement loin du quartier initial. Dans ce cas, il est presque impossible de maintenir les populations déplacées sur les parcelles de recasement. La possession d'une parcelle ne leur procure en effet aucun bénéfice en termes de conditions de vie, puisqu'il s'agit d'un capital dormant qu'ils n'ont pas les moyens de porter à moyen terme. En revanche, la vente du terrain permet d'investir dans l'amélioration immédiate de la vie quotidienne. Dans ce cas, les bénéficiaires sont aussi les propriétaires de logement qui expulseront alors les locataires incapables de suivre la hausse des loyers induite par la valorisation des terrains.

On arrive ici à un paradoxe apparemment insoluble : les projets de quartiers améliorent les conditions de vie mais risquent de conduire à l'éviction des plus pauvres pour qui ils ont été mis en œuvre. Ceci renvoie alors à l'état du marché foncier et à celui de l'immobilier. Atténuer les mécanismes spéculatifs implique la mise sur le marché de parcelles ou de logements adaptés, c'est à dire accessibles à toutes les couches sociales. On le sait bien, plus le marché est tendu, plus les prix augmentent, toujours au détriment des plus fragiles. Là encore, l'action publique est primordiale, car elle seule peut influencer sur l'offre disponible.

... Grâce au développement social : les cas de Haïti et Djibouti

D'autres cas ont montré toute l'importance de la question du développement social. Nous prendrons deux exemples : en Haïti et à Djibouti. Dans ces deux pays, les quartiers précaires se caractérisent d'abord par la pauvreté de leurs habitants. L'exclusion y est d'abord sociale avant d'être urbaine ou foncière. C'est pourquoi pour ces deux cas, l'accent a été mis sur l'implication des habitants dans le projet et l'approche sociale.

Haïti, Port au Prince : amener l'eau potable pour et par les habitants

En Haïti, l'agglomération de Port au Prince compte aujourd'hui environ deux millions et demi d'habitants. Plus de la moitié de la population vit dans des quartiers défavorisés, pour la plupart illégaux. Bel-Air, Cité-Soleil, Savane Pistache... dans ces quartiers spontanés, les densités sont très fortes, pouvant atteindre 900 habitants par hectare. Les conditions de vie y sont particulièrement difficiles, en l'absence totale d'infrastructures et d'équipements et dans un contexte de récession économique permanente.

Ces quartiers occupent tous les espaces résiduels non urbanisés : polders constitués à l'embouchure des deux principales ravines et charriant des déchets urbains, pentes très fortes soumises à érosion, bas-côtés des grandes voiries ou des voies ferrées... L'habitat y est au départ très précaire, puis se densifie et se pérennise avec le temps.

D'un point de vue juridique, ces quartiers sont illégaux, mais pour autant leur sécurisation en la matière n'a guère d'importance. Les habitants ne sont pas menacés d'expulsion. Politiquement, aucune autorité locale ne prendrait le risque d'une telle opération. La situation sociale est explosive dans ces quartiers et chacun est contrôlé par un parti politique ou une milice. L'intervention directe de l'État, dans une perspective de restructuration ou régularisation serait considérée comme une provocation. D'autant qu'il n'y a pas de gestion foncière à Port-au-Prince et qu'aucune autorité n'a les moyens de maîtriser l'urbanisation. Au fil du temps, l'urbanisation sauvage est devenue le mode normal de croissance de Port-au-Prince.

La priorité dans ces bidonvilles est donc d'améliorer les conditions de vie des habitants dans un contexte de totale carence de pouvoir et d'administration. Le développement communautaire prend ici tout son sens. En 1998, l'Union Européenne, lance dans ces quartiers un programme de réhabilitation dans ces quartiers dont l'intérêt a été de mettre en place une méthode reproductible tout en travaillant spécifiquement quartier par quartier.

Le point d'entrée du programme est la desserte en eau potable, enjeu majeur de l'agglomération haïtienne. Les habitants des quartiers défavorisés ne disposent que d'environ 5 litres d'eau par jour, bien en deçà des normes internationales (qui sont de 15 litres par jour). Cette eau, de mauvaise qualité et en faible quantité, est achetée à des revendeurs privés à un prix très élevé. Le programme d'intervention consiste, pour chaque quartier retenu, à réaliser un mini réseau d'adduction d'eau potable (AEP), branché sur le réseau de la ville, géré par la CAMEP (Centrale Métropolitaine d'Eau Potable, société publique en charge de l'adduction d'eau à Port-au-Prince). Ces réseaux d'adduction sont financés par l'aide internationale. La CAMEP passe un contrat avec un comité de quartier (« comité dlo », comité de l'eau), sur la base d'un tarif social. Elle s'engage à fournir de l'eau en quantité et qualité suffisante à un prix fixe et le comité s'engage à payer régulièrement les factures et entretenir le réseau.

Dans le cas de Port-au-Prince, ce contrat est novateur à deux titres : l'eau est payée sur la base du volume consommé et non pas d'un forfait fixe et les factures sont réglées mensuellement. La CAMEP a d'abord été très réticente devant ce projet. Elle s'interrogeait sur le coût et l'intérêt financier d'aller alimenter des pauvres, sur la base, qui plus est, d'un tarif social. Elle a pourtant rapidement compris les bénéfices qu'elle pouvait retirer de ce programme : le

recouvrement est excellent, les réseaux sont entretenus pas les comités de quartier et les frais de gestion de cette nouvelle clientèle sont faibles (chaque quartier étant géré comme un client unique). Notons enfin qu'il s'agit d'un des très rares projets réussis en Haïti sous maîtrise d'ouvrage publique ou para-publique, ce qui permet à la CAMEP de redorer son blason...

Les comités de quartier, élus par les habitants et révocables, prennent en charge la gestion des bornes-fontaines et du réseau. Des fontainiers revendent l'eau aux habitants et se rémunèrent sur cette revente. Les bénéfices finaux sont placés sur un compte en banque et réinvestis dans des projets communautaires (voirie, dispensaires, salles de loisirs...).

L'impact concret pour les habitants est immédiat : ils disposent d'une eau saine, en bonne quantité, à un prix cinq à dix fois moindre que celle achetée aux revendeurs privés et les corvées d'eau sont très allégées. Les projets communautaires permettent, en outre, une amélioration de la vie quotidienne.

Le point focal du projet est bien son volet financier. En payant l'eau, les habitants de ces quartiers pauvres sont insérés dans le circuit économique et les bénéfices de leur contribution sont directement visibles : les infrastructures de distribution sont entretenues, l'eau est à un prix constant et ils disposent d'une capacité d'investissement collective nouvelle. Chacun paie au prorata de son utilisation du service, à la différence des projets dans lesquels les coûts sont recouverts par le biais d'une mise en commun de l'épargne du quartier, consistant en une solidarité obligée entre les habitants (exemple du projet Fass M'Bao au Sénégal). C'est dans cette voie que s'orientent nombre de projets actuels de développement de quartiers.

Il s'agit ici de considérer les quartiers défavorisés de la même manière que les quartiers favorisés, sans leur prêter a priori des comportements spécifiques. Les pauvres ne sont pas plus solidaires ou plus impliqués dans les actions de développement local. Les habitants de ces quartiers se comportent en utilisateurs classiques d'un service : ils sont prêts à payer si ils y voient un bénéfice pour eux-mêmes. Nous sommes loin du lieu commun affirmant que l'implantation de services publics payant « appauvrit les plus pauvres ». L'eau potable n'est jamais gratuite à Port-au-Prince, mais celle payée à la borne fontaine publique est beaucoup moins chère. La liste des quartiers qui ont fait une demande officielle pour bénéficier de ce programme est d'ailleurs longue...

En termes de pratiques, l'intérêt de ce programme réside dans l'importance donnée à l'ingénierie sociale, qui représente environ la moitié du coût total du projet. Son rôle est de sensibiliser la population, d'aider à la création des « comités dlo », de préparer les documents contractuels et de suivre a posteriori la gestion des comités. En l'absence à Port-au-Prince de structures sociales ou politiques en mesure de porter le projet, la constitution d'un comité de quartier implique une connaissance très fine du fonctionnement du quartier : acteurs économiques, « caïds » locaux, relations entre familles.... Il faut aider les habitants à créer eux-mêmes leur propre autorité locale, sans aucune intervention de l'administration.

L'ingénierie sociale, concrètement, s'est traduite par l'organisation régulière de réunions d'information et de prises de décisions, avec pour objectif de régler les conflits potentiels et de minimiser les risques du projet. Un des risques principaux est celui de l'appropriation des « comités dlo » par les notables à des fins politiciennes, quand ce ne sont pas par les organisations mafieuses locales. La mise en place d'une démocratie de quartier implique une sensibilisation forte - spécialement lorsque le quartier est le seul échelon démocratique. Cette dernière doit être renforcée par l'élaboration de procédures claires et acceptées par tous : élections régulières, révocabilité des comités, transparence de gestion, prix de l'eau constant... Ceci d'autant plus que le projet va à l'encontre des réseaux informels qui contrôlent l'approvisionnement en eau. Cette démarche participative s'effectue dans un contexte d'analphabétisme généralisé, contrainte supplémentaire exigeant un travail renforcé sur le

terrain. L'adhésion de la population à chaque décision ou procédure est nécessaire pour proposer la suivante. Pas à pas, le projet prend forme.

La participation communautaire permet aussi de sécuriser le projet dans ses aspects techniques. Dans une ville où la fraude est systématique, par suite de l'effondrement de l'autorité publique et des valeurs collectives, il faut pouvoir sécuriser les emprises pour les bornes-fontaines, éviter les branchements pirates, minimiser les risques de détournement des bénéfiques... L'ingénierie sociale n'est pas seulement une composante du projet, permettant d'associer les habitants, sa réussite est la condition de celle du projet. Dans ce contexte la réalisation des investissements physiques n'arrive qu'en fin de processus, l'enclenchement de la dynamique de développement reposant sur le développement social, à l'inverse du projet de Ouagadougou.

Djibouti : le développement communautaire

Le récent projet d'équipement et de développement communautaire du **quartier PK12 à Djibouti** témoigne également de cette stratégie. Ce quartier est situé à 12 kilomètres (d'où le nom « PK12 ») de l'entrée de la ville de Djibouti, à l'extrémité ouest du grand quartier de Balbala, soit à environ 20 km du centre ville. Le grand quartier de Balbala s'est construit depuis plus de trente ans le long de la route nationale reliant la ville de Djibouti au reste du pays et à l'Éthiopie. Aujourd'hui, Balbala regroupe plus de 200 000 habitants, formant une seconde ville, accolée à la ville officielle. Le quartier est situé sur des terrains pierreux, à la topographie chaotique, dans un environnement aride. Il est l'unique lieu de croissance de la ville, sans aucune planification. Progressivement, les parties les plus proches de la ville officielle, donc les plus anciennes du quartier, se sont structurées et ont évolué, gagnant peu à peu les attributs de l'urbanité. Une maille de voirie primaire y a été aménagée, des réseaux posés, des équipements construits et le quartier bénéficie d'une reconnaissance institutionnelle (élus, mairie de quartier...). Mais à côté de ces zones en cours de structuration, d'autres quartiers se créent selon un processus identique, obligeant à un rattrapage a posteriori continu.

La population du quartier PK12 était de 10 000 habitants en 2001. Il a été conçu pour accueillir des déplacés suite à des opérations de restructuration, des évictions ou des épidémies. Les habitants disposent tous d'un permis d'occuper leur parcelle.

La problématique du quartier est à la fois urbaine et sociale. Il est situé en marge de la ville, peu relié aux réseaux. Le quartier ne disposait que d'un réseau d'eau embryonnaire et la population devait s'approvisionner à des revendeurs, à un prix trois à cinq fois plus élevé qu'en centre ville. L'éloignement du centre ville et la mauvaise desserte impliquaient un budget transport très élevé et seuls 40% des enfants étaient scolarisés. D'un point de vue social, les habitants se caractérisaient par leur très grande pauvreté, un chômage généralisé et l'absence de formation.

De cet état des lieux ont découlé les trois composantes du projet : réalisation d'une maille de voirie primaire avec les réseaux liés, création de petits équipements et mise en place d'un fonds de développement communautaire.

La maille de voirie a permis de relier le quartier à la route nationale 1, axe majeur reliant le quartier au centre ville. À partir de cet axe primaire de désenclavement, des voies secondaires irriguent aujourd'hui le quartier. Toutes ces voies supportent le drainage lié. Le programme de petits équipements a été élaboré en concertation avec les habitants. Leurs priorités ont été : un centre de développement communautaire, une maison des jeunes, une plate-forme d'accueil pour les transporteurs, un abri couvert pour les commerçants en produits vivriers, la

rénovation du centre de santé, un poste de police et des bennes à déchets. On constate donc la diversité des préoccupations des habitants, à la fois sociales, économiques et sanitaires. Ces équipements ont été conçus pour constituer une amorce de centre pour le quartier. On est ici dans une logique de développement urbain, dont la finalité est de permettre au quartier d'opérer une mutation, d'une simple zone de recasement à un véritable quartier.

Outre les investissements physiques, le projet a permis la création d'un fonds de développement communautaire qui vise à financer des micro-projets de développement économique et sociale. La nature de ces micro-projets n'était pas pré-déterminée. Le fonds pouvait financer du matériel utile au fonctionnement des équipements communautaires, mais aussi financer des actions immatérielles telles que des cours d'alphabétisation, des programmes de prévention et d'éducation, ou des formations liées aux petites activités. Un comité de gestion décidait de l'utilisation des montants affectés au fonds, en fonction des projets qui lui ont été soumis. Ce comité de gestion était composé de représentants de l'administration publique ainsi que de représentants de mouvements associatifs, choisis suivant des critères de représentativité. La participation de la population a été double. D'une part, elle a été impliquée dans la définition du projet et la gestion du fonds communautaire et, d'autre part, les travaux à haute intensité de main d'œuvre ont favorisé l'emploi des habitants et la promotion des entreprises du quartier (cf. chapitre n°-- sur les AGETIP).

Une telle démarche, adoptée pour la préparation du projet et pour sa gestion, renforce le rôle des communautés. Elle permet de structurer et de renforcer un tissu associatif pré-existant et de s'assurer de l'appropriation du projet par la société civile.

Améliorer les gestions municipales pour leur permettre d'anticiper et d'éviter la formation de quartiers précaires

Ces quelques exemples de projets de réhabilitation de quartiers défavorisés montrent qu'il existe ainsi des voies possibles entre l'éradication et la restructuration complète. Celles-ci se caractérisent toutes par la prise en compte très en amont du contexte local et l'élaboration d'une méthodologie spécifique à chaque situation. Le projet découle du quartier en ceci qu'il doit répondre à une situation toujours particulière et non pas à une méthodologie intangible.

Est-ce à dire que l'empirisme est la règle en matière de réhabilitation de quartier ? Non, car les modes opératoires s'inscrivent tous dans une approche commune : concilier sécurisation foncière, développement urbain et développement social. Tous les quartiers défavorisés ne sont pas confrontés à ces trois défis avec la même acuité, mais tous doivent les relever pour se développer. L'expérience montre que la réussite d'un projet tient au choix du levier utilisé pour enclencher le processus de développement. Ceci implique, dans un cadre précis de respect des personnes et de recherche de l'efficacité de l'aide, de laisser une large part à l'initiative locale.

Notons toutefois, et c'est très important, que le rythme actuel de développement de ces quartiers est trop élevé pour envisager de régler durablement de cette façon la question de l'habitat précaire dans les villes en développement. Les projets d'amélioration de quartiers permettent juste de pallier les pires conséquences de la mauvaise maîtrise de l'urbanisation, mais ne règlent pas le problème. La croissance urbaine produit en effet plus de quartiers irréguliers que les projets ne peuvent en résorber. La tentation est alors grande de considérer

ces quartiers comme une fatalité, un tropisme propre aux pays en développement, les projets d'amélioration n'étant que quelques gouttes d'eau dans un océan de pauvreté. Sortir de cette impasse nécessite de changer d'échelle, dans le temps et dans l'espace et la mise en œuvre de politiques urbaines adaptées.

Il faut changer d'échelle dans le temps en anticipant le développement futur de ces quartiers par la mise en place de politiques publiques urbaines. Les mécanismes de création de ces quartiers sont connus et prévisibles. L'appui de l'aide internationale doit alors se porter non seulement sur les projets spécifiques d'amélioration des quartiers mais aussi sur l'appui aux politiques urbaines nationales. Ceci exige au delà des seuls projets d'amélioration de tel ou tel quartier qui sont toujours nécessaires, un appui au renforcement des capacités des acteurs locaux responsables des politiques de gestion du territoire. Ceci passe en particulier comme nous le verrons dans le cas de la Tunisie, par la mise en place d'institutions spécialisées dans le développement urbain et comme nous le verrons dans le cas de l'Afrique du Sud par des institutions et mécanismes de financement des municipalités. A cela doivent s'ajouter des processus de planification urbaine et des programmes pluri-annuels d'investissements... autant d'outils qui dans certains pays ont fait la preuve de leur remarquable efficacité pour faciliter une urbanisation qui apporte un réel bien être aux populations.

Il faut aussi changer d'échelle dans l'espace en reliant ce type de projets à l'ensemble de la ville. Un quartier n'est pas un isolat autarcique. Il n'est qu'un morceau de ville et son développement est intimement lié à l'évolution de ses rapports avec le reste de l'espace urbain. Se pose alors la question des réseaux de desserte, de l'accès aux services, du statut du sol, de sa reconnaissance par le reste de la communauté ... bref, de tout ce qui fait que les habitants d'un quartier sont, ou non, des citoyens à part entière de la ville.

La mise en œuvre de programmes de résorption des quartiers insalubres n'a donc vraiment de sens que si elle est couplée avec une amélioration sensible du management municipal. La planification urbaine, la politique foncière et la gestion des réseaux et équipements prennent ici tout leur sens dans leur fonction d'anticipation de la demande. Les projets de quartiers ne constituent donc qu'une composante des problématiques plus générales de la gestion urbaine, de l'émergence des collectivités locales et de l'aide à la gouvernance. Mais c'est là une autre histoire...