

exPost ExPost

Photos © Louise Thaller AFD



Comment appuyer la revitalisation économique et sociale dans les villes en crise ?

Les notes de synthèse *ExPost* présentent, sur un thème ou une intervention particulière, des leçons d'expérience tirées des travaux d'évaluation et de capitalisation. Elles s'adressent en particulier aux équipes de l'AFD et à leurs partenaires du Nord et du Sud, mais visent plus généralement le milieu professionnel impliqué dans des actions de développement partageant certaines caractéristiques avec les opérations analysées.

Ce numéro a été réalisé par Irène Salenson, Sylvain Joachim, Julien Boglietto, Émilie Aberlen (AFD), avec l'École d'urbanisme de Paris (EUP). Avec les contributions de Nicole Madariaga et Martin Leménager (AFD), Gaëlle Henry, chef de projet à La fabrique des quartiers (Lille métropole).



Reproduction à Port-au-Prince Crédit photo : Marc Lee Steed pour l'AFD

L'AFD est régulièrement sollicitée pour appuyer des projets urbains dans des contextes post-crise (que ces crises aient été d'origine politique ou liées à des catastrophes naturelles). Au-delà de la simple reconstruction du bâti, ces demandes posent la question de la revitalisation durable des dynamiques sociales et économiques.

Une étude réalisée par l'École d'urbanisme de Paris¹ a analysé une trentaine de projets portant sur les secteurs de la construction et des services essentiels. Ceux-ci ont été engagés entre 2005 et 2015 par l'AFD et par d'autres donateurs, en Haïti, en République centrafricaine et dans divers pays. Centrés sur la relance économique et le renforcement des dynamiques sociales, plusieurs types d'actions sont présentés ici.

SOUTENIR LA RELANCE ÉCONOMIQUE

Dans la phase dite de « sortie de crise », peu de projets ont pour objectif de contribuer à une relance économique de long terme, ce qui se révélerait sans doute trop ambitieux. Les acteurs de la coopération choisissent plus souvent d'apporter une aide financière ponctuelle au gouvernement ou aux ménages. Plusieurs projets ont néanmoins enregistré des résultats positifs en matière d'emploi et d'activité économique : cet impact est-il durable ?

● Les travaux à haute intensité de main-d'œuvre

Plusieurs projets poursuivant une finalité sociale prioritaire ont proposé des travaux à haute intensité de main-d'œuvre (THIMO), qui offrent des centaines, voire des milliers d'emplois de court terme, comme par exemple le Projet de redynamisation du système de gestion des déchets (PRSGD) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme sectoriel eau potable et assainissement (PSEPA) de la Banque africaine de développement (BAD) à Bangui, en République centrafricaine. En sus de l'objectif social de création d'emplois, le retour à la stabilité apparaît parfois comme une finalité importante : les projets KATA (*Konbit Ak Tet Ansanm*) de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et de *Cooperative Housing Foundation International* (CHF International) à Port-au-Prince, ainsi que le Projet d'assistance post-conflit (PAPC) de la Banque mondiale à Abidjan ont ainsi proposé des emplois à d'anciens combattants et à des jeunes chômeurs dans des quartiers affectés par la violence.

À Bangui, un « Guide THIMO » a été rédigé par le gouvernement avec l'aide des partenaires : il propose de bonnes pratiques pour des conditions satisfaisantes d'emploi et pour l'accompagnement social des travailleurs, notamment par l'accès à des dispositifs d'épargne et de formation professionnelle.

● La reconstruction assistée

L'un des risques dans les contextes post-crise est de confier les travaux de reconstruction à des entreprises étrangères uniquement. Certains projets, comme *Rekompak* en Indonésie, financé par la Banque mondiale, ou l'Aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince (AIQIP), financé par l'AFD en Haïti, ont mis en place un appui pour permettre aux ménages soit de reconstruire eux-mêmes leur logement, soit de recourir à des artisans locaux (voir encadré ci-dessous). À Bangui, le Guide THIMO encourage les maîtres d'ouvrage des travaux à recourir prioritairement à des sociétés centrafricaines.

La reconstruction assistée à Port-au-Prince (Haïti)

Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 a été une opportunité pour les autorités haïtiennes d'investir certains quartiers précaires de Port-au-Prince jusqu'alors délaissés et d'améliorer les pratiques constructives afin de prémunir les habitants contre les conséquences de crises futures. La reconstruction assistée est un mécanisme d'aide pour les familles propriétaires, via des formations, un contrôle de la mise en œuvre, des subventions versées au fur et à mesure de l'avancée des travaux et une assistance administrative pour produire à terme un parc immobilier légalisé. Ce mode opératoire met en réseau le ménage propriétaire, le maçon du quartier formé à la reconstruction parasismique et l'artisan qui fabrique les blocs de maçonnerie. Les Centres d'appui à la reconstruction (CAR), quant à eux, doivent constituer à terme des antennes de la mairie et ainsi faciliter un retour pérenne de la puissance publique. Au total, une centaine de logements doivent être reconstruits selon cette démarche dans les quartiers de Baillergeau et Martissant à Port-au-Prince, dans le cadre du programme AIQIP financé par l'AFD.

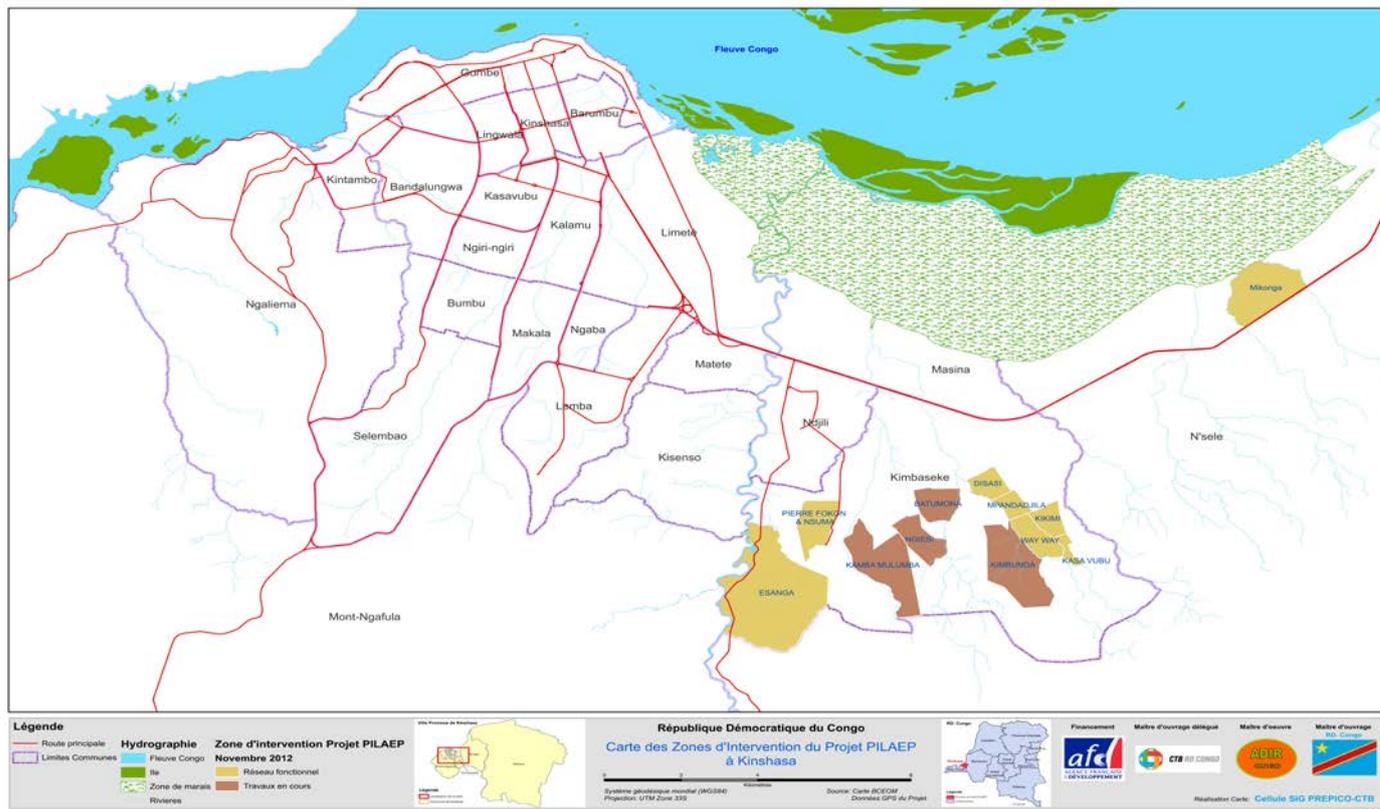
● La formation

Dans des secteurs d'emploi majoritairement informels comme ceux de la construction et des services, les formations techniques (parfois diplômantes) permettent d'accroître les compétences de travailleurs.

Toutefois, le bureau de coordination du Projet emploi jeune et développement des compétences (PEJDC) de la Banque mondiale en Côte d'Ivoire a fait le constat de l'impact limité des formations. Au-delà des formations techniques, il paraît opportun d'ajouter des modules portant sur la gestion entrepreneuriale et la réponse aux appels d'offre, ainsi que des aides à la création d'entreprise. Les petites entreprises peuvent également être encouragées à se regrouper en coopératives pour mutualiser les risques et les bénéfices.

¹ L'étude a été réalisée en 2015-2016 par un groupe d'étudiants du master 2 Urbanisme et expertise internationale de L'EUP, sous la direction de Benjamin Michelon, professeur associé et d'Armelle Choplin, maître de conférences. Contact : m2urbasud@googlegroups.com.

Les zones d'intervention du projet PILAEP à Kinshasa (RDC)



Source: cellule SIG PREPICO-CTB © AFD

► Enseignements

On constate que les interventions visant une relance économique s'appuient souvent sur le processus de reconstruction lui-même, financé par des acteurs extérieurs. Cela constitue sans doute une limite: d'autres pistes pourraient être recherchées, par exemple le soutien à des activités génératrices de revenus non directement liées à la reconstruction.

Par ailleurs, il apparaît indispensable de ne pas se contenter d'investissements physiques, mais d'agir également sur les conditions même de la relance, par la reconstitution du capital social des ménages (compétences professionnelles, réseau relationnel, revenus, mais aussi reconstruction psychosociale), par la réorganisation des institutions et des entreprises touchées par le séisme et par le renforcement de la puissance publique.

RENFORCER LES DYNAMIQUES SOCIALES ET COMMUNAUTAIRES

De nombreux projets adoptent une approche dite « communautaire » (recommandée par le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* de la Banque mondiale), soit en

proposant des mécanismes participatifs, soit en promouvant la gestion communautaire des services, soit en allant jusqu'à la « maîtrise d'ouvrage communautaire », par laquelle les populations sont elles-mêmes décisionnaires. Or, la cohésion de la « communauté » fait fréquemment défaut dans les contextes post-crise: une partie des populations a été déplacée, des groupes sont entrés en conflit, des réfugiés sont accueillis temporairement, autant de facteurs qui peuvent déstabiliser la structuration sociale.

● La gestion communautaire des services

Dans certaines situations, les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'assurer la fourniture de services dans toute la ville, en raison de faibles moyens financiers et humains mais aussi d'une croissance démographique rapide. Parfois, ils ne souhaitent pas le faire, refusant de régulariser des quartiers informels. Dans plusieurs métropoles (voir encadré suivant), des associations de quartier ont pris le relais, parfois avec l'aide des donateurs. À Port-au-Prince, les « *komités dlo* », mis en place dès 1995 pour la gestion de l'eau potable, ont servi de socle en 2012 pour la mise en place de structures de gestion des ordures ménagères, dans le cadre du Projet *Jesyon fatra Kafou Fey* (JEFAKAF), financé par l'Union européenne et l'AFD.

Gestion communautaire de l'eau à Kinshasa (République démocratique du Congo) et à Port-au-Prince (Haïti)

Le rythme soutenu de la croissance urbaine à Kinshasa rend difficile l'extension rapide des réseaux d'eau. Pour les quartiers périphériques informels, un modèle efficient a été mis en place à partir de 2006 par l'ONG congolaise ADIR, avec l'aide de l'AFD et d'autres bailleurs : la gestion communautaire de bornes fontaines par des associations des usagers des réseaux d'eau potable (ASUREP), modèle qui existe aussi à Port-au-Prince depuis 1995. Les salariés sont recrutés dans le quartier. Le service est payant (au volume) pour l'utilisateur, mais le tarif est plus avantageux que l'achat aux porteurs d'eau pratiqué jusqu'alors. À Port-au-Prince, des facilités sont proposées pour les usagers les plus pauvres (tarif social, paiement différé, etc.). Des bénéfices sont même dégagés et réinvestis dans des actions et des équipements collectifs.

Cette gestion communautaire permet de reconstruire la cohésion sociale dans des quartiers oubliés des administrations, et de les rendre plus résilients face à l'arrivée de nouvelles crises. À Kinshasa, en 2015, la desserte bénéficiait à 600 000 habitants dans 27 quartiers. Une phase 2 (2015-2020) est mise en œuvre pour étendre le modèle, en veillant à la cohérence du programme avec les politiques urbaines locales et avec la politique de l'eau.

● La maîtrise d'ouvrage communautaire

Dans certains projets, comme AREBA/AIQIP à Port-au-Prince et *Rekompak* en Indonésie, la mobilisation des habitants dépasse la seule gestion des services. Ainsi, des groupes d'habitants se voient confier un budget pour diriger, voire réaliser eux-mêmes la reconstruction d'espaces publics. Dans le cas du projet *Rekompak* (dans les îles d'Aceh, de Nias et de Java), des équipes d'appui, formées par le ministère des Travaux publics, apportent une assistance aux groupes d'habitants maîtres d'ouvrage. Les décisions sont prises par les habitants et portent sur le choix des bénéficiaires, la planification spatiale, les équipements prioritaires, l'organisation de la maintenance, etc. Dans le quartier de Baillergeau à Port-au-Prince, dans le cadre des projets AREBA/AIQIP, cette assistance est fournie par le GRET.

► Enseignements

Il convient de ne pas prôner une approche « communautaire » de principe, sans s'interroger au préalable sur la composition des groupes concernés et sans définir ce qu'elle doit recouvrir. En revanche, le renforcement des liens sociaux peut être recherché : à la fois à l'échelle d'un quartier accueillant plusieurs groupes de population et à l'échelle de la ville, mais aussi et surtout entre les habitants et les institutions.



Gestion communautaire de l'eau à Kinshasa (RDC) dans le cadre du projet PILAEP (Haïti)

RECOMMANDATIONS

1 Ne pas nuire

L'un des principes reconnus internationalement pour les contextes post-crise depuis le début des années 2000 (par l'ONU, l'OCDE et la coopération française, notamment) est celui de « ne pas nuire » à la société locale. Or les acteurs de l'urgence apportent des services et produits gratuitement, rendant difficile pour l'usager le retour ultérieur à un système de paiement, pourtant indispensable pour permettre la création d'emplois et l'autonomisation financière des entreprises. Les approches « communautaires » peuvent quant à elles engendrer la création d'associations opportunistes, visant à capter l'argent de l'aide, ou encore l'appropriation d'instances locales par des organisations non gouvernementales (ONG) étrangères, ce qui déstabilise la structure sociale.

L'enjeu est donc d'anticiper les conséquences à long terme de l'intervention afin de ne pas nuire au développement local. Par ailleurs, un suivi renforcé doit être mené durant la mise en œuvre des projets, en prenant en compte l'évolution du contexte et l'occurrence d'impacts non anticipés. Aussi, les projets doivent-ils être flexibles et modifiables.

2 Soigner le diagnostic malgré l'urgence

La nécessité d'agir rapidement ne doit pas obérer la réalisation d'un diagnostic social, institutionnel, économique et environnemental approfondi en amont des projets. Il s'avère utile d'élaborer une cartographie des acteurs à différentes échelles (quartier, ville, pays), de leurs compétences théoriques et réelles, de leurs moyens et de leurs interrelations. Il convient de comprendre les facteurs de fragilité, en s'appuyant, par exemple, sur des travaux de recherche antérieurs à la crise. Les secteurs moteurs de l'économie, existants et potentiels, doivent être identifiés². Les efforts portés sur les conditions de la relance constituent, en outre, un élément clé (voir les enseignements tirés du renforcement des dynamiques sociales et communautaires, page précédente).

3 Encourager l'approche territoriale

Le quartier apparaît souvent comme une échelle efficace d'intervention. Le périmètre d'action peut bien sûr être élargi à l'agglomération entière, mais il semble pertinent de délimiter des territoires fonctionnels. En ville, il s'agit d'espaces vécus possédant des caractéristiques spécifiques (niveau de revenu, origine de la population, pratiques sociales) ou de quartiers ayant été particulièrement affectés par la crise. À l'intérieur de la zone identifiée, les interventions seront de préférence multisectorielles

² Il existe des guides opérationnels qui peuvent aider à identifier ces secteurs : www.ungana.org/IMG/pdf/afd-guide-developpement-economique-local.pdf.

et intégrées: elles porteront à la fois sur la reconstruction physique, la protection de l'environnement et la prévention des risques, la revitalisation des dynamiques économiques et sociales, le renforcement des capacités des entités publiques et privées et enfin sur la gouvernance locale. Par ailleurs, les relations du territoire d'action avec les quartiers environnants, l'agglomération et le reste du pays seront prises en compte, de même que les relations entre les habitants et les pouvoirs publics.

4 Associer les acteurs locaux à l'élaboration des projets

Dans un contexte post-crise, la définition des priorités d'action gagne à être réalisée avec les habitants (y compris les réfugiés), les autorités locales et les entreprises, car ils détiennent les connaissances les plus pertinentes sur les besoins et les ressources du territoire. En Indonésie, le projet *Rekompak a*, par exemple, confié l'élaboration des plans d'organisation spatiale aux habitants eux-mêmes.

Afin d'anticiper la fin de la période d'aide, l'identification des acteurs et des organismes qui pourront prendre le relais de la gestion et du financement des services et des activités économiques peut être opérée très en amont.

5 Favoriser les entreprises locales

L'appel à des compagnies internationales pour les travaux de reconstruction crée une concurrence impitoyable pour des entreprises locales fragilisées. Les agences de coopération devraient promouvoir le recours aux entités nationales, ou imposer une proportion de marchés en soustraction à celles-ci, lorsqu'un marché est gagné par une firme internationale.

À partir du diagnostic établi sur le système économique local, les projets pourraient soutenir le renforcement d'activités non directement liées à la reconstruction, par exemple dans les domaines du commerce et des services. Les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent bénéficier d'un accompagnement dans plusieurs domaines. Une assistance peut être apportée au montage institutionnel des projets et à la construction de modèles économiques et sociaux durables.

6 Mettre l'accent sur les questions de gouvernance

Durant la phase d'urgence, les acteurs de la coopération fondent souvent leurs interventions sur les individus et les ménages, en contournant les autorités politiques, par souci de neutralité parfois, mais aussi en raison des faibles capacités de ces dernières. Cette approche comporte des risques : le choix des bénéficiaires peut être perçu négativement, les tensions sociales peuvent s'amplifier, des pratiques clientélistes se développer, et, surtout, la

fragilisation de la puissance publique est accentuée. Il serait plutôt souhaitable de renforcer la légitimité des autorités, ce qui n'empêche pas de confier la maîtrise d'ouvrage des projets aux organisations de la société civile, à condition d'encourager le dialogue entre ces deux sphères.

Des actions assez classiques de renforcement des capacités des gouvernements et des organisations de base peuvent être menées. Plusieurs types d'instances de discussion peuvent être réactivés ou créés, comme des plateformes communautaires.

Le Projet de reconstruction économique et sociale en milieu urbain (PRESU), financé par l'AFD à Bangui, encourage, dès la phase d'urgence, la concertation entre les différents niveaux de gouvernance (quartiers/municipalité/gouvernement). Un comité de pilotage, qui associe plusieurs ministères, l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée et les ONG en charge de la maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale, a par ailleurs été mis en place. En complément, un suivi technique est réalisé avec les chefs de quartier, à l'occasion de réunions trimestrielles.

7 Adopter une approche séquentielle si nécessaire

Parfois, la multitude des besoins et des urgences peut rendre pertinent le choix d'une approche séquentielle dans le déroulement du projet, comme dans le cas du projet PRESU à Bangui. Des priorités sont définies, avec le gouvernement et la société civile, et les premières mesures utiles sont rapidement financées. Parallèlement, un diagnostic approfondi et des études de faisabilité sont réalisés afin de proposer des actions de long terme, qui pourront contribuer à une reconstruction économique et sociale durable. Les autorités publiques, nationales et locales conservent la maîtrise d'ouvrage du projet de développement urbain dans ces phases ultérieures.

8 Améliorer le potentiel de financement des activités économiques et des services

La création d'entreprises peut être encouragée par des facilités de recours au crédit. Le renforcement du système bancaire local apparaît comme un levier important. Des programmes de microfinance et d'assurance pour les PME peuvent également constituer des atouts.

Par ailleurs, l'accroissement des recettes fiscales (locales et nationales) et l'amélioration de la gestion des finances publiques font partie des conditions, sinon préalables, du moins favorables à une relance économique.

Pour le rétablissement des services de base, il est souhaitable, avant la construction des équipements, d'évaluer les coûts de fonctionnement, les modes de financement envisagés et les débouchés potentiels, afin d'assurer leur longévité.



Réhabilitation de la voirie, place Unité à Port-au-Prince (Haïti), dans le cadre du projet AIQIP, financé par l'AFD.

DIRECTION ÉTUDES, RECHERCHES ET SAVOIRS
Division Évaluation et capitalisation

Directeur de la publication : Rémy Rioux
Directeur de la rédaction : Bertrand Loiseau
Conception, mise en page : Éric Thauvin

ISSN : 1957-1232

Dépôt légal : septembre 2016

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

