



GRET

Évaluation externe du programme Twize

Prof Jean-Claude Bolay et Jérôme Chenal

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Nouakchott, Lausanne, le 3 février 2008



ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE

Prof Jean-Claude Bolay

VPRI - Cooperation@epfl
École Polytechnique Fédérale de Lausanne
PPH 251 (Bâtiment PPH (CRPP))
Station 13
CH-1015 Lausanne

Jérôme Chenal

Consultant
VPRI - Cooperation@epfl
École Polytechnique Fédérale de Lausanne
PPH 251 (Bâtiment PPH (CRPP))
Station 13
CH-1015 Lausanne

1 Introduction

L'habitat social semble être un puissant levier de lutte contre la pauvreté. C'est du moins ce que le programme Twize cherche à démontrer. Comment participer à la lutte contre la pauvreté en milieu urbain ? C'est l'objectif premier. Pour cela, le GRET à travers Twize a mis en place un dispositif basé sur quatre composantes complémentaires - habitat, microcrédit, formation et appui aux activités communautaires - car la lutte contre la pauvreté passe par un projet intégré, gérant les différentes dimensions de la pauvreté, de l'économique au social. C'est du moins le pari que fait Twize, celui d'un habitat en dur, d'un habitat décent comme étape première au changement des conditions de vie des populations les plus pauvres.

Ensuite, - et c'est le deuxième objectif du programme - Twize compte participer à la formalisation d'une politique de l'habitat en Mauritanie, dans son volet « habitat social » notamment, avec l'idée de du passage d'un programme à son institutionnalisation au sein des administrations mauritaniennes.

La présente évaluation externe cherche donc à comprendre, à montrer et à expliquer les impacts réels du projet face à leurs objectifs. En clair, le programme Twize arrive-t-il à répondre aux objectifs qu'il s'est fixé ? Et si oui, dans quelles proportions, de quelles manières ? Et quels sont les effets négatifs du projet sur les populations cibles s'il y en a ?

Le présent document est le rapport final d'une évaluation externe du programme Twize que l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) par son unité de coopération a mené entre 2006 et 2007. Il est présenté en deux parties distinctes, chacune d'elles testant un des deux objectifs du programme.

Au préalable, une partie introductive rappelle le contexte du mandat, la méthodologie appliquée à la recherche ainsi qu'un descriptif du programme Twize, tel que formulé par

le GRET dans les divers documents que nous avons consultés.

Enfin, une avant-dernière partie met l'accent sur les impacts du programme sur la pauvreté et sur les politiques de l'habitat avant de conclure l'étude sur quelques recommandations pour la suite du programme Twize dans une perspective de projet (on fait l'hypothèse que le programme ne s'arrête pas en juin 2008 mais continue sous ça forme actuelle) et dans une perspective institutionnelle (on fait l'hypothèse que le projet continue au sein de l'administration mauritanienne).

1.1 Une évaluation externe

Le GRET, désireux de tester les objectifs d'un programme qu'il mène en Mauritanie, a lancé en 2006 un appel d'offre pour une évaluation externe du programme auprès d'institutions universitaires de recherche urbaine. L'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) a répondu par une offre et a remporté le marché. Pour ce faire, et en regard des budgets limités du GRET pour mener à bien cette recherche, l'EPFL a consenti à participer financièrement à cette évaluation.

L'évaluation externe demandée par le cahier des charges n'était pas une évaluation de type « classique » où l'évaluateur, après une mission, tire les conclusions qui s'imposent, mais une évaluation sous forme de recherche scientifique, c'est-à-dire sur une longue période et avec des méthodes d'enquêtes propres à la recherche urbaine.

Le démarrage de l'étude a eu lieu lors d'un atelier de réflexion avec les acteurs principaux du programme entre le 22 et le 24 janvier 2006 à Nouadhibou. Elle s'achève avec le présent rapport qui constitue le document final de la recherche.

Durant la recherche, nous avons dû faire face à un changement institutionnel en Mauritanie avec la dissolution du Commissariat aux Droits de l'Homme à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLCPI), qui chapeautait le programme, et la reprise de Twize par le Ministère de l'Equipement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (MEUH). Même si cette modification institutionnelle a engendré des adaptations en cours d'étude, elle n'a cependant pas eu d'influence sur l'évaluation.

1.2 Objectifs de la recherche

Le double objectif de l'évaluation externe du programme Twize découle directement du Cahier des charges¹ fourni lors de l'appel d'offre. Il est formulé en questions de recherche :

- En quoi et comment le programme Twize participe à la réduction de la pauvreté en milieu urbain par l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers précaires ?
- En quoi et comment le programme Twize contribue à l'élaboration d'une politique de l'habitat ?

1.3 Méthodologie

L'évaluation continue s'est déroulée de 2006 à 2007, soit sur environ 24 mois d'activité.

De manière à atteindre les objectifs de la recherche, deux types de démarches ont été mises en place :

- Une série de missions évaluatives réalisées par le chef d'équipe ou un membre de l'équipe de recherche ;
- Des études de terrain plus longues réalisées par les étudiants lors de stages ;

Les méthodes proposées pour atteindre les buts assignés à l'évaluation externe continue sont marquées par l'interdisciplinarité de leur ancrage scientifique et par la variété de leur technicité.

La recherche porte sur les finalités et les enjeux du projet visant à lutter contre la pauvreté et à améliorer durablement les conditions de vie des populations des quartiers précaires de Nouakchott en portant sur les dimensions principales :

- Augmentation des revenus monétaires ;
- Amélioration des conditions de vie ;
- Renforcement des capacités individuelles et sociales d'agir ;
- Accès à l'habitat en dur ;

¹ CDHLCPI, GRET, PDU (non daté). *Consultation restreinte pour l'évaluation externe continue du programme Twize : Termes de références.* Nouakchott, GRET

- Microcrédit.

L'évaluation porte également son regard sur l'impact direct et indirect des mesures adoptées dans ce sens, en particulier à l'égard de :

- Identification de la population bénéficiaire du projet ;
- Effets de sélection par intégration et exclusion de certaines tranches de la population ;
- Redistribution des revenus au sein des populations impliquées dans le projet ;
- Effet du microcrédit sur l'accroissement des revenus et de l'épargne ;
- Contribution du projet à la politique de l'habitat social en Mauritanie par la mise en place d'institutions durables portées par l'Etat ;

Le contenu définitif de la recherche a été discuté entre le GRET et l'EPFL et présenté à deux reprises en novembre 2007 lors d'un atelier de réflexion et de conclusion avec les cadres du GRET en Mauritanie et une seconde fois lors d'un atelier de restitution de l'évaluation en janvier 2008 aux autorités mauritaniennes.

Les méthodes utilisées sont uniquement qualitatives (entretiens, analyses de documents, observations). Les méthodes quantitatives, même si elles sont légions en Mauritanie, n'ont pas été utilisées. Et ceci pour deux raisons : elles ne figuraient pas dans les Termes de Références, mais surtout, parce qu'elles ne s'appliquent pas à la situation du programme. En effet, il manque une situation de référence sur laquelle nous aurions pu nous appuyer pour mettre en perspective nos propres données chiffrées. Et les quelques données chiffrées que nous avons trouvées, en plus d'être laconiques, ne sont pas suffisamment fiables pour être utilisées dans notre recherche.

L'étude a porté sur l'ensemble des quartiers traités par le programme Twize à Nouakchott et les résultats de recherche sont donc valables pour tous les quartiers. Lorsqu'il y a une spécificité sur l'un ou l'autre site d'intervention, celle-ci est indiquée clairement dans le texte.

1.4 Le programme Twize

Les chapitres suivants : « Le diagnostic », « Les objectifs du programme », « Méthodologie d'intervention du programme Twize », « Intégration des composantes à travers le pilotage du programme : une approche intégrée » et « Rappel historique du programme » reprennent largement

les documents suivants : « Présentation du programme Twize (Convention 2002-2003) », « Une approche de développement urbain intégré en Mauritanie »², « Evaluation du Programme Twize. Note au consultant³ », et « Cadre logique du programme Twize »⁴.

1.4.1 LE DIAGNOSTIC

Un diagnostic de la situation précède la mise en place du programme. Il se base sur trois éléments qui sont 1) le cadre national de la lutte contre la pauvreté au niveau de l'Etat, 2) une série de constats sur la dimension urbaine de la pauvreté en Mauritanie et 3) l'ampleur du phénomène de cette pauvreté.

De ces trois éléments découleront les objectifs du programme.

Au niveau de l'Etat, la Mauritanie cherche tout d'abord à mettre en place une politique de lutte contre la pauvreté et s'est même engagée à appliquer un programme de lutte contre la pauvreté qui repose sur cinq options fondamentales (CDHLCPI, non daté) :

- Une croissance économique ancrée directement dans la sphère économique des pauvres qui doit se concrétiser à travers les approches territoriales et les logiques sectorielles ;
- Une amélioration de la redistribution par le canal des organes publics de services sociaux, notamment par un effort soutenu d'investissement dans les secteurs sociaux : santé, éducation, formation, promotion féminine ;
- La primauté accordée aux approches participatives et au développement « à la base » ;
- Une bonne gouvernance qui passe notamment par une décentralisation donnant une autonomie aux communes pour la lutte contre la pauvreté ainsi que le renforcement des capacités des administrations dans la gestion des ressources publiques ;
- La coordination et le suivi du phénomène de la pauvreté par l'élaboration d'études et d'analyses permettant d'en avoir une meilleure connaissance.

² CDHLCPI (non daté). *Présentation du Programme Twize (convention 2002-2003). Une approche de développement urbain intégré en Mauritanie.* Nouakchott, Commissariat aux Droits de l'Honneur, à la Lutte contre la pauvreté et à l'Insertion.

³ GRET (2005). *Evaluation du programme Twize. Note au consultant.* Nouakchott, GRET.

⁴ GRET (non daté). *Cadre logique du programme Twize.* Nouakchott, GRET

Le diagnostic s'intéresse ensuite aux différents constats que l'on peut faire de la situation urbaine en Mauritanie. Ils sont aux nombres de six :

- La précarité de l'habitat.
La pauvreté est en effet visible à travers l'habitat, généralement en planche ou en métal déployé dont l'inconfort et la précarité constituent un frein à tout début d'accumulation ou d'amélioration de la situation économique des populations. L'accession à un logement décent semble dès lors être une priorité pour de nombreuses familles. Cette situation de précarité du logement est perçue ici - au niveau d'un diagnostic dont découleront les objectifs d'un programme - comme étant le résultat de deux facteurs distincts : premièrement la faiblesse des revenus des habitants et secondement le manque d'offres de produits adaptés à leur situation qui combinerait les aspects techniques, sociaux et financiers de manière avantageuse.
- Le déficit de services et d'infrastructures de base et le mauvais fonctionnement de ceux-ci.
Les quartiers qui accueillent les populations les plus pauvres sont également ceux qui sont les moins bien dotés en infrastructures de base. Ce qui a une première conséquence directe sur le prix de l'eau, notamment, que les pauvres paient de 3 à 5 fois plus cher que les abonnés du réseau. Mais cette augmentation du prix est aussi visible dans les denrées quotidiennes qui voient leur prix augmenter avec l'éloignement des quartiers. En plus de la rareté des infrastructures dans certains quartiers, lorsque celles-ci existent, elles ne fonctionnent pas forcément ; nombre de bornes fontaines ne distribuent pas d'eau et de nombreux centres de santé voient leurs portes fermées ;
- L'insécurité foncière.
Cette insécurité contrarie la volonté d'investir comme c'est le cas dans les kebbes et dans une moindre mesure dans les gazras ;⁵
- La faiblesse des investissements publics.
Ceci est dû aux faibles moyens de l'Etat mais également au type d'urbanisation qui, par des

⁵ Kebbe et Gazra sont les deux types de quartiers d'habitat précaire en Mauritanie. Ils se différencient uniquement par la nature de la propriété du sol qui détermine le degré de fragilité de l'implantation. Le sol appartient à des privés dans le cas de la Kebbe alors qu'il appartient à l'Etat dans celui de la gazra; le risque d'être déguerpé est donc plus important dans les kebbe. (Chenal, Kaufmann, 2008 CHENAL JÉRÔME, KAUFMANN VINCENT (2008). City profile Nouakchott. In *Cities*, Elsevier

distributions de parcelles toujours plus éloignés du centre, crée une faible densité de population et un étalement urbain. Lorsque l'on sait que les coûts de l'urbanisation augmentent avec la dispersion de l'habitat (ARE, 2001⁶), on comprend que l'Etat n'a pas les moyens de répondre à la demande croissante.

- Le manque de structuration des acteurs. En effet, les populations, précaires sur leur sol, le sont aussi par manque de droits et manque de structuration en association. Elles sont encore loin d'une intégration et d'avoir le droit à la ville.

Enfin - et c'est le troisième point - le programme cherche à définir l'ampleur du phénomène par approximation car les données fiables font défaut :

- Parmi les quartiers pauvres qui représentent 40% de la population de Nouakchott, seuls sont concernés les habitants qui ont résolu les problèmes fonciers. On ne considère en conséquence que les quartiers lotis sous-équipés et les gazras. Lors de la définition du programme pour 2002, le problème de la kebbe d'El Mina n'était pas encore posé ;
- Il faut ensuite déduire le pourcentage des familles qui ont déjà construit en dur dans ces quartiers (5% environ) ;
- Il faut également soustraire les familles ayant des revenus plus bas que 15.000 UM⁷ par mois (5% environ) ;
- Le nombre de familles potentiellement éligibles est donc situé entre 22.500 et 32.500. Cette différence de 10.000 familles est fonction des chiffres de population pour la ville de Nouakchott pris pour le calcul, soit 650.000 habitants dans une estimation haute et 450.000 dans une estimation basse.
- Et enfin, dans l'hypothèse d'une politique publique de l'habitat social de type Twize qui permet la construction de 2.000 logements par ans, il faudra entre 12 et 17 ans pour absorber le déficit actuel, sans tenir compte de l'augmentation de la population, ni de la situation économique du pays.

⁶ ARE (2000). Le coût de l'urbanisation augmente avec la dispersion. Berne, Office Fédéral du Développement Territorial

⁷ Environ 40 Euros

Nous venons d'exposer rapidement les trois éléments de diagnostic qui seront la base même des objectifs du programme Twize. Ils sont expliqués ici comme dans les documents de 2002, sans ajustement aux nouvelles situations qui ont prévalu par la suite, et notamment avec le quartier de la Kebbe d'El Mina, et l'intégration de Twize au programme de la Banque Mondiale (PDU).

1.4.2 LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

L'objectif premier du programme Twize est clair : « Contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain, à Nouakchott et à Nouadhibou, par l'amélioration durable des conditions de vie des populations des quartiers précaires et à une politique d'habitat social ». Et pour arriver à ces objectifs, le programme ambitionne d'agir de façon articulée sur plusieurs dimensions de la pauvreté (monétaire, conditions de vie, capacités) :

- Mettant en œuvre un dispositif viable et durable d'accès à l'habitat social, répondant aux aspirations et capacités des populations pauvres des quartiers (Composante Habitat)
- Renforçant durablement les capacités économiques et techniques des populations des quartiers, ainsi que leur maîtrise de leurs conditions de vie et notamment par un appui aux activités génératrices de revenus (Composante Microfinance)
- Favorisant la structuration des quartiers et leur intégration au schéma de développement de la ville. (Composante Appui aux activités communautaires et aménagement de quartiers (AAC))
- Améliorant les connaissances et les savoir-faire technico-économiques des petits opérateurs économiques des quartiers (Composante Formation)

Le second objectif du programme est de « contribuer à la politique de l'habitat social en Mauritanie, en mettant en place une démarche et des institutions durables, portées par l'Etat ». Le programme Twize ambitionne donc également de participer à la mise en œuvre d'une politique de l'habitat social en Mauritanie.

1.4.3 METHODOLOGIE D'INTERVENTION DU PROGRAMME TWIZE

Pour sa mise en œuvre, le programme Twize agit de façon articulée sur plusieurs dimensions de la pauvreté, grâce à la mise en place de quatre composantes que sont : Habitat, Microfinance, Formation et Appui aux activités communautaires (AAC).

Ce quatuor travaille à la mise en œuvre des objectifs du programme.

1.4.3.1 Une composante Habitat

Cette composante assure la recherche et la mise en œuvre des produits « d'habitat social ». Il se décompose en différents produits qui ont été identifiés lors de la phase pilote :

- Produit n° 1 : Latrine avec douche et clôture de l'enceinte de la parcelle (1 module)
- Produit n° 2 : La pièce d'habitation de 20 m² (5 sur 4 m) (1 module)

1.4.3.2 Une composante microfinance

Cette composante est destinée à proposer un mécanisme financier d'accès à l'habitat ainsi que des crédits pour le développement des activités économiques. Le crédit à l'habitat se décompose en trois parties : une participation initiale des bénéficiaires, une subvention de l'Etat et un crédit habitat. La capacité de reproduction de l'opération est donc fonction 1) du nombre des bénéficiaires potentiels ; et 2) de la capacité de l'Etat à subventionner.

1.4.3.3 Une composante formation

Il s'agit, par le biais de cette composante, d'améliorer les capacités des populations dans les domaines techniques et culturels (alphabétisation, hygiène, sport, ...). Cette composante aide au renforcement des compétences des ONG locales déjà établies dans les quartiers ainsi que de tout autre acteur impliqué dans les programmes de lutte contre la pauvreté.

1.4.3.4 Une composante animation communautaire et mise en œuvre des infrastructures urbaines

Le but principal est la structuration des quartiers et la mise en œuvre des projets d'investissement public avec les habitants.

Cette composante s'inscrit dans des dynamiques urbaines qui préexistaient au programme mais également par celles générées par les autres composantes et notamment grâce à celle « habitat »

1.4.4 INTEGRATION DES COMPOSANTES A TRAVERS LE PILOTAGE DU PROGRAMME : UNE APPROCHE INTEGREE

La cohérence du programme est conditionnée par la capacité de coordination souple et rigoureuse de l'opérateur. Il s'agit, en effet, d'une part de mener à bien des réalisations et d'autre part de valider des procédures et de garder enfin une capacité d'adaptation pour atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté.

De manière plus vaste, c'est l'approche intégrée des quatre composantes qui crée les conditions cadres à la réussite des objectifs du programme et pour cela, il faut :

- Développer chacune des composantes en professionnalisant l'approche et en respectant leur logique ;
- Maîtriser les éventuelles contradictions qui résultent forcément de cette configuration en quatre composantes, d'où une coordination nécessaire pour faire les arbitrages ;
- Ces conditions se traduisent essentiellement par deux éléments formels étroitement liés qui sont d'une part l'organisation générale, d'autre part la rédaction des termes de référence très précis assortis d'IOV (indicateurs objectivement vérifiables) pour les intervenants responsabilisés dans l'orientation stratégique du programme.

1.4.5 RAPPEL HISTORIQUE DU PROGRAMME

C'est avec le soutien de la région Ile de France que le programme Twize démarre en 1998 dans un unique quartier : Dar El Beida. Dès l'origine, le programme met à disposition des familles démunies la possibilité d'accéder à une unité d'habitation, non seulement par un accompagnement technique mais également par la mise en place d'un dispositif de financement pour rendre possible la construction.

On s'intéresse alors à produire des modules similaires à ceux que les populations construiraient elles-mêmes si elles avaient les moyens de le faire.

Dès cette première phase, des crédits dits « économiques⁸ » sont également proposés.

En 2000, le CDHLCPI renforce l'initiative de Twize en l'étendant à deux autres quartiers : Saada et Couva, ce qui permettra également l'amélioration de la qualité des modules et de la mise en place d'outil d'octroi de crédit.

En juillet 2003, une nouvelle convention est signée ; celle-ci étend le programme à Nouadhibou et prévoit, sur 4 ans, la construction de 3100 modules et l'octroi de 15.000 microcrédits dans le cadre du Programme de Développement Urbain (PDU).

En mai 2005 est signé un avenant de financement qui accroît les capacités financières du programme et redéfinit les objectifs : 7.500 modules habitat doivent être construits jusqu'à juin 2007 et 15.000 microcrédits.

⁸ Il s'agit de crédit devant aider les familles au développement d'activités économiques

En 2007, un accord de prolongation du programme d'une année est signé, suite à la prolongation de la première phase du PDU qui n'a pu effectuer les décaissements nécessaires dans le temps imparti.

Actuellement, la fin du programme est prévue au 31 juin 2008.

2 Twize et la lutte contre la pauvreté

De manière à aborder en priorité l'impact du projet Twize en termes de lutte contre la pauvreté, l'évaluation externe menée par l'équipe de l'EPFL a porté son attention, comme énoncé dans notre rapport de première mission, puis évoqué par M. Lavigne Delville⁹, sur les éléments les plus significatifs de cette ambition visée par le dit projet.

L'analyse est ainsi organisée, pour chaque thème abordé, en deux étapes complémentaires : le diagnostic découlant des résultats de recherche, et une conclusion montrant les points de convergences et de divergences entre objectifs escomptés et résultats atteints.

2.1 Problématique

2.1.1 L'HABITAT EN DUR COMME ELEMENT STRUCTURANT DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE URBAINE EN MILIEU URBAIN.

Il s'agit de comprendre le passage entre deux types d'habitats, l'un en matériaux précaires de récupération et en parpaing de ciment. Au-delà de la symbolique du ciment et de sa représentation de la modernité, au-delà de l'image de l'habitat en dur comme mise en œuvre d'une réussite sociale, il faut essayer de comprendre comment s'effectue le passage entre deux situations, en termes de gains et de pertes, qu'ils soient économiques, symboliques ou hygiéniques.

⁹ Quelques observations sur le premier rapport, juillet 2006

D'un point de vue symbolique tout d'abord, que fournit aux familles des quartiers la possibilité d'une construction en dur ? Car si tout le monde semble se diriger vers ce type d'habitat, le module Twize à son tour se transforme, se décore, se distingue du voisin. Faut-il voir une ultime manifestation d'un individualisme reflétant de fait une intégration au nouveau quartier, ou au contraire, une marque d'un programme d'aide qu'il faut effacer ? La différenciation serait dans ce cas à comprendre, en regard du programme, comme une forme de distanciation face à la reproduction de modules par trop répétitifs.

L'habitat doit également être considéré comme un outil de production économique. Et dans ce cas, quels en sont les mécanismes. Dans cette perspective, il y a plus-value en termes de sécurité de l'assise urbaine, stabilité qui entraînera l'investissement dans d'autres outils de production. Le fait d'être certain de ne plus être délogé par l'acquisition d'un droit d'occuper permet aux populations de se lancer dans des activités génératrices de revenus. Cette affirmation doit être vérifiée dans le cas du programme Twize. Voit-on, ça et là, le développement d'activités impossibles dans une situation précaire, et si tel est le cas, le doit-on à la forme de l'habitat ou à la sécurité foncière ?

Plus en amont, nous comprendrons également le cheminement qui mène un programme à créer un module de ce type, notamment par le choix des matériaux, de son architecture, de ses dimensions constructives. Ces choix peuvent répondre à des nécessités sociales, mais le plus souvent à des contraintes avant tout techniques et économiques.

2.1.2 LE FINANCEMENT DE L'HABITAT

Nous poursuivrons par une volonté de compréhension de la place accordée au microcrédit dans ce passage entre une situation précaire et un environnement durable. Entre une charge financière difficile - parfois trop difficile - pour les bénéficiaires lorsqu'ils accèdent au crédit habitat et les bénéfices que l'habitat en dur donne, il y a un arbitrage à faire. Et qui dans cette situation opère l'arbitrage ? Les populations sont-elles en mesure de le faire ?

Les familles semblent être prêtes à faire un « sacrifice » pour accéder au projet, notre action visera à estimer la charge financière que cet effort représente pour la plupart d'entre elles, tout en saisissant les alternatives choisies par certains : pourquoi, dans cette configuration, ne pas investir dans autre chose, par exemple dans une activité professionnelle ? À moins que l'habitat ne soit la pierre angulaire de « la réussite » et une manière de tourner le dos à la pauvreté par le biais d'une série de phénomènes en cascade (sécurité, augmentation de la force de travail, etc.) comme l'indique

Ph. Lavigne Delville dans ses observations sur le premier rapport de mission¹⁰.

Et si le crédit à l'habitat semble largement utilisé de par le monde, qu'en est-il de la situation dans les couches de population les plus pauvres de la Mauritanie, quel rapport ces familles entretiennent-elles avec le crédit ?

2.1.3 LES DYNAMIQUES SOCIALES

Les dynamiques sociales seront également traitées : Qui sont les populations bénéficiaires du projet ? Comment, dans un premier temps, s'effectue le choix des quartiers ? Une série d'études ont été faites sur les quartiers périphériques de Nouakchott depuis la mise en place du PDU. On sait que le choix des quartiers n'émane pas d'une donnée statistique ou d'une réalité sociale du terrain, mais de choix politiques. À l'exception du quartier d'El Mina, le programme ne s'implante pas dans les quartiers « officiels », mais dans d'autres, plus récents, moins « médiatiques ». Sur quels critères s'effectuent les choix, comment se dessine la géographie du projet ? Quel est le rôle du bailleur dans ces choix ?

Au niveau des populations, certaines font le choix du projet et d'autres pas. Pourquoi ? Les conditions d'accession au projet sont-elles trop contraignantes pour les populations qui de fait ne peuvent pas y accéder, ou est-ce un choix raisonné, celui, par exemple d'investir dans d'autres domaines que dans celui de l'habitat ?

En termes, le programme Twize définit forcément de nouvelles règles, et également de nouvelles manières de faire de l'urbanisme, même parfois sans le vouloir. L'implantation d'un module sur une parcelle, la hauteur de la clôture sont autant d'éléments qui, s'ils n'ont que peu d'importance de manière individuelle, en prennent lorsqu'ils sont répétés des dizaines, voir des centaines de fois. L'image du quartier se modifie, visuellement dans un premier temps puis plus profondément. Les alignements de modules n'ont plus qu'un rapport lointain avec les « baraques » d'avant. Les infrastructures renforcent ces changements, l'éclairage public prend notamment place dans le quartier.

Ces changements maintiennent-ils les habitants dans le quartier ou au contraire tendent-ils à les en éloigner ? Les quartiers les plus défavorisés n'intéressent que les pauvres mais un quartier avec des voies en bitume, de l'eau et de l'électricité, des maisons en dur et des équipements, peut devenir intéressant pour une grande partie des citoyens.

¹⁰ Philippe Lavigne (2007) Note sur le premier rapport de mission. Paris, GRET.

Comment les populations des quartiers, dans leur structuration socio-économique, évoluent dans le temps. Nous tenterons enfin de comprendre les dynamiques de mobilité résidentielles. Les bénéficiaires habitent-ils toujours dans leur module Twize, ou sommes-nous en présence d'un phénomène de revente, fréquent dans ce type de projet ?

Une analyse comparative entre les bénéficiaires de Twize et les non-bénéficiaires au sein d'un même quartier permettra de comprendre la part de l'habitat en dur dans ces phénomènes de mobilité, car si on connaît bien les mécanismes, on ne sait pas dans quelle proportion ils évoluent.

2.2 Résultats de recherche et commentaires

2.2.1 VALEUR DE L'HABITAT EN DUR : ON DEVIENT CITOYEN

Les populations aspirent à un habitat en dur, toutes les populations ! La situation précaire dans laquelle certains habitants se trouvent jusqu'au déménagement dans une zone de recasement était pour eux synonyme de « brousse¹¹ », estiment-ils.

C'est d'abord la sécurité foncière qui importe le plus ; sans elle, impossible de se projeter dans une vie de citoyen. Elle permet en effet la sécurité et l'appropriation donnant l'assurance de ne pas être déguerpé et permet les investissements individuels. Les populations peuvent ainsi concevoir d'investir sans crainte.

La différence de statut du sol les « oblige » alors à construire. Mais ceux qui ne peuvent pas ont alors un sentiment renforcé d'être en marge, de ne pas pouvoir « faire comme les voisins ».

Il y a une vision également symbolique d'un habitat en dur. Les habitants participent enfin à la ville, ils sont « citoyens » pour les uns et « citadins » pour les autres, mais tous mettent ce phénomène en avant. L'habitat en dur matérialise donc le passage entre la brousse et la ville « avant nous étions des broussards » (femme, 55 ans). Même si le foncier constitue le levier rendant possible la construction en ciment d'une pièce, c'est seulement après cette construction que l'habitant devient citoyen. « Avant nous n'étions rien, maintenant on est citoyen, on a des droits (femmes, 51 ans) ». Il est remarquable de voir

¹¹ La brousse est tout ce que n'est pas la ville pour un africain. Le terme n'est pas péjoratif

l'ampleur de cette notion - non définie - et de constater que pratiquement tous les entretiens ont dérivé sur les notions de droit, de citoyen et de citoyen qui peut enfin se défendre. « Avant si on prenait le thé dehors et que quelqu'un passait entre nous, même sur la natte, on ne pouvait rien dire, on n'était pas chez nous, maintenant on peut dire quelque chose, c'est chez nous et les gens n'ont plus le droit de passer n'importe où (femme, 48 ans) ».

Deux éléments importants et complémentaires sont mis en avant ici : le foncier et le symbole de l'habitat en dur. Les populations ne font pas la nuance entre le foncier qui amène une réelle sécurité et l'habitat qui leur confère un statut différent.

Il y a au sein des populations une idéalisation de la construction en dur. C'est le modèle de base vers lequel tendre, et si les expériences avec d'autres matériaux sont possibles constructivement, financièrement, c'est le parpaing seul qui remporte les suffrages ; les populations veulent le même type de construction que celles des plus riches qu'eux, et ils semblent bien que les modèles singuliers et les expériences sur d'autres matériaux de construction ne fonctionnent pas avec les populations des quartiers précaires.

L'habitat en dur confère aux bénéficiaires le sentiment d'appartenance à la vie de quartier, et donc au-delà du changement de statut évoqué plus haut dans le texte, les populations développent le sentiment de vivre le quartier avec les implications que cela leur donne ; une modification du sentiment du bien commun est alors en place.

D'un point de vue financier, les familles sont prêtes à faire d'énormes sacrifices pour la construction d'une première pièce, Cette construction se fait avec la volonté, dès que possible, d'en construire une seconde, voire une troisième. Dans ce sens, elles comprennent mal pourquoi le projet ne permet pas, une fois le premier crédit remboursé, d'avoir accès au financement d'une seconde pièce.

Dans le temps, il n'y a pas de passage brutal entre deux formes d'habitat, mais les améliorations viennent les unes après les autres. On garde la baraque comme une pièce supplémentaire sitôt le module achevé et c'est seulement lors de la construction d'une seconde pièce, lorsqu'elle est construite, que les populations imaginent vendre la baraque. Son prix varie entre 10'000 et 30'000 UM¹² environ, ce qui en regard du coût du module ne permet, lors de la vente, que de financer une infime partie des travaux.

¹² Entre 27 et 81 Euros

Si les baraques disparaissent tout de même avec le temps, les hangars¹³ restent quant à eux, faisant partie intégrante de l'aménagement de la parcelle. Ils sont même utilisés comme pièce principale, celle où l'on reçoit les visites, celle où se déroulent les repas. Elle est en général considérée par les familles comme la meilleure pièce de la maison pour la ventilation et la fraîcheur, c'est là que l'on s'installe lorsqu'il fait trop chaud.

2.2.2 L'HABITAT COMME VECTEUR DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

L'habitat en dur devrait permettre de faire levier pour le développement d'activités génératrices de revenus selon la littérature sur la lutte contre la pauvreté, et c'est une des hypothèses de travail pour l'analyse du programme. Les chefs de ménage qui avaient préalablement une activité, ce qui a permis, dans nombre de cas, de pouvoir accéder au crédit et de l'honorer, l'ont gardée durant et après la construction de la pièce en dur. De même pour les boutiques, là où se développait une activité dans une baraque, on la trouve désormais dans une pièce en dur. Cela étant, ce type d'activité commerciale n'a pas impérativement besoin d'une pièce en dur pour exister, à l'instar des nombreuses boutiques qui prennent encore place dans des baraques dans la partie pourtant restructurée du quartier.

Au contraire, le phénomène inverse au développement d'activités se produit, et cela durant la période des trois ans de remboursement du prêt. Les populations qui ont eu accès à Twize sont alors dans l'impossibilité de développer une activité nouvelle car une part non négligeable des revenus de la famille passe alors dans le logement. « Dès que j'ai la somme, je la mets de côté et je ne la touche plus, même si je ne dois pas manger (femme, 48 ans) », « ce n'est pas facile de réunir cette somme tous les mois, heureusement mon fils me donne un peu quand ça manque (femme, 51 ans) ». Cette somme de 4.200 UM qu'il faut trouver chaque mois semble trop importante pour les bénéficiaires. De plus, ils ont pour la plupart la volonté d'honorer leur dette et mettent son remboursement en priorité ce qui fait que l'argent à disposition pour d'autres activités n'est pas disponible.

Si nous ne remettons pas ici le bien fondé de cette théorie, force est de constater que dans le cas qui nous occupe, c'est-à-dire le programme Twize, nous n'avons pas constaté une nette amélioration des conditions économiques de subsistance, contrairement à ce qui était escompté d'un habitat en dur. Au contraire, la tendance est aux familles

¹³ Le hangar est un toit en toile soutenu par quatre poteaux, sans paroi, dont la forme se rapproche de la raïma (tente traditionnelle mauritanienne) et qui est le centre de la vie des familles ; on y mange, on reçoit.

acculées par le paiement du crédit qui n'ont plus de marge financière pour développer d'autre activité parallèlement. Les familles qui avaient une activité avant le changement de leur habitat l'ont gardée par la suite, et celles qui se trouvaient en difficulté le sont après la construction du module.

Évidemment il existe quelques *succes stories* qui sont pris en exemple par les cadres du GRET et le Commissariat - jamais par les populations - mais il n'est pas possible de faire passer des cas isolés pour une théorie des mécanismes engendrés par la construction des modules Twize.

Cette question du développement d'une activité économique ou non, liée à la construction sera reprise plus loin dans le texte lorsque nous parlerons des crédits et des financements de l'habitat.

Par contre, et même si cela n'est pas chiffré, le programme Twize a injecté dans l'économie des quartiers des sommes importantes, notamment par le biais de salaires aux différents tâcherons et entrepreneurs de ces quartiers qui ont travaillé pour le programme.

2.2.3 L'HABITAT VECTEUR DE SECURITE MATERIELLE ET PHYSIQUE

Un des grands thèmes de la littérature¹⁴ sur la question de l'habitat est la question de la sécurisation des biens que permet le logement en dur.

En théorie, plus besoin de laisser quelqu'un pour surveiller le logement et donc comme conséquence à cela, les gens sont plus mobiles, ils peuvent partir travailler durant la journée, et même partir plusieurs jours

Mais, même si le sentiment d'une sécurité plus grande existe chez les bénéficiaires interrogés, en pratique, le constat d'un développement de la mobilité n'est pas fait ; pas d'augmentation visible donc des déplacements après la construction d'un module.

Par contre, même si les populations ne sont pas plus mobiles, elles voient tout de même le nombre de vols diminuer de manière significative. Mais cette diminution qui pourrait être portée au crédit de l'habitat lui-même se remarque également par les populations non bénéficiaires qui elles aussi, voient le nombre de vols diminuer dans leurs baraques. Il s'agit donc d'un phénomène global sur l'ensemble du quartier qui a un rapport direct avec un changement d'image de celui-ci.

Au-delà de la sécurisation des biens, il faut également parler d'un autre type de sécurité : celle sanitaire. En

¹⁴ Amis P. Lloyd P. (1990). *Housing Africa's urban poor*. Manchester, Manchester University Press.

effet, l'habitat en dur est également synonyme d'hygiène plus grande que dans une situation précaire. Les sols en durs sont facilement nettoyables, les parois n'ont plus de trou, l'air est ventilé. Plus donc d'insecte dans le bois, d'air vicié, de bactéries sur les sols et les populations remarques une nette diminution des maladies au sein des familles. L'augmentation de l'hygiène diminue les maladies. Avec cette diminution, c'est les coûts des traitements qui enlèvent une charge aux familles et c'est la force de travail de la famille qui n'est plus mise à mal.

2.2.4 DES CHOIX TECHNIQUES

Le choix du module est simple : il reprend strictement ce que les populations construisent « naturellement », c'est-à-dire ce que les catégories de populations les plus pauvres bâtissent lorsqu'ils se lancent dans la construction d'un module de 20 m². C'est tout logiquement que Twize met sur le marché des produits identiques à ceux que l'on trouve dans les quartiers. De ce point de vue, on répond ainsi parfaitement à la demande.

Il n'y a pas de prototypes spatiaux, d'essai de matériaux, mais bien un module qui correspond à une demande ; les populations sont dans ce sens ravies du résultat.

Les modules ont certes subi des améliorations techniques en cours de projet, avec notamment l'utilisation du ciment marin et des procédés qui permettent de lutter contre les effets des sols salins, mais ceux-ci n'ont pas modifié l'aspect visuel du module.

Et même si en 2003, lors de la restructuration du quartier de la Kebbe d'El Mina, un test de faisabilité technique et économique de modules a été effectué, c'est sur la version « simple » que le choix s'est arrêté.

Avec le temps et en regard des premiers modules, on remarque que si les modules sont appréciés dans leurs formes et leur fonctionnalité, la mise en œuvre et les matériaux adoptés posent des problèmes de durabilité sur le long terme. En effet, les premiers modules sont dans un état de délabrement et réclament aujourd'hui un effort d'entretien.

Le manque de réflexion de l'opérateur sur la durabilité des modules engendre aujourd'hui des coûts auxquels les populations doivent faire face dans les modules les plus anciens. Il faut toutefois signifier que, sous cet aspect, Twize ne se distingue pas des autres constructions du quartier qui, elles aussi, font face à un délabrement avancé dans les mêmes temporalités, malgré une mise en œuvre suivie par des contrôleurs.

Au sein des populations, il n'y a pas d'avis sur les questions techniques (choix des matériaux notamment), peu critique sur le produit. Les bénéficiaires se contentent

donc, par mimétisme sans doute, de faire comme le voisin. La seule demande formulée serait pour un module plus grand, tout en étant conscient qu'il n'est sans doute pas possible à mettre en place pour des raisons de coûts.

2.2.5 LE CHOIX DU MODULE : CLOTURE VERSUS PIECE

Les populations ont le choix entre une clôture avec latrine ou une pièce. Le choix se fait par le chef de ménage en fonction des besoins. Il n'y a pas de règle stricte même s'il semble se dégager une plus forte propension à la clôture dans les populations négro-africaines (notamment chez les Pulaars) et à la pièce chez les Maures.

Pour ceux qui choisissent les clôtures latrines, les arguments de choix sont :

- Sécurité pour les enfants qui peuvent rester dehors mais dans un endroit clos ;
- Une notion symbolique pour pouvoir délimiter sa propre parcelle et la fermer
- La protection contre les voleurs est souvent invoquée même si elle est relative dans le cas d'une clôture, qui rend tout de même les biens moins à l'abri des vols que dans le cas d'une pièce ;
- Intimité, notion de chez soi très forte, ce qui évite le regard des autres
- Latrine, comme élément indispensable au fonctionnement des ménages
- Enclos pour garder les animaux.

Pour ceux qui choisissent la pièce, les arguments avancés sont les suivants :

- Protection contre les intempéries ; le vent et la pluie sont invoqués. On comprend l'argument du vent, mais celui de la pluie n'en est pas un, dans une ville où les pluies ne tombent qu'une à deux fois par années. Par contre le problème des inondations qu'il pourrait y avoir dans certains quartiers, n'est jamais invoqué, alors qu'une surélévation du radier de la maison permet de les éviter ;
- Protection contre les voleurs ; on peut fermer sa pièce et s'éloigner sans contrôle ;
- Location d'une pièce. Argument très souvent utilisé est celui de la possibilité de louer sa pièce alors qu'une clôture ne le permet pas ;
- Accueil des invités et étrangers se fait dans des conditions « symboliques » meilleures ;

- Mais surtout, la pièce est vue comme étant la première étape d'un ensemble plus vaste constitué de plusieurs pièces construites par la suite puis « closes » par clôture de la parcelle.

Un choix technique pose tout de même problème. En effet, le module est fait de telle manière à pouvoir recevoir plus tard un autre étage. Or cette idée, si elle semble bonne, ne trouve pas d'application vérifiée sur le terrain. Aucun module n'a deux niveaux, et les personnes - peu nombreuses - construisent la seconde pièce à côté, même sur un terrain exigü et non en hauteur. De plus, la dégradation parfois rapide des bâtiments fait que le jour où les populations se décideront à construire en hauteur, le module de base ne sera plus en mesure de recevoir les charges d'un étage supplémentaire.

Personne n'utilise cette opportunité de construction en hauteur, il faut donc s'interroger sur l'opportunité de son maintien. D'autant plus que l'on sait que les modules dimensionnés pour la construction à étage coûtent plus chers que les autres, il y a là une possibilité de faire baisser les coûts en abandonnant simplement l'option d'une construction sur deux niveaux.

2.2.6 L'HABITAT ET LA PRODUCTION DE LA VILLE

L'habitat en général, et le programme Twize en particulier de par le nombre de modules construits, joue un rôle important dans la production de la ville. Des milliers de modules dans une ville comme Nouakchott ne se construisent pas sans un impact réel sur la spatialité des quartiers périphériques. Et c'est sans doute là qu'un certain nombre de critiques négatives peuvent être formulées.

Même si les populations n'ont pas d'avis sur l'implantation des modules sur la parcelle et sur l'impact général des multiples implantations sur le visage du quartier, l'évaluateur quant à lui ne peut rester sans commentaire. En effet, il semble nécessaire que le programme Twize accompagne les populations dans leur choix pour, d'une part, rationaliser les implantations sur les parcelles et, d'autre part, éviter les constructions proche des murs, avec des fenêtres donnant contre le mur du voisin, en laissant 50 cm au maximum entre la clôture et la pièce, comme nous l'avons vu souvent.

Au niveau de la parcelle toujours, une planification simple permettrait également d'envisager les éventuelles futures constructions sur cette même parcelle, afin de permettre un développement sur le long terme.

Au niveau du quartier, une réflexion doit également être menée sur la forme urbaine que le programme Twize crée et sur l'image de cette forme. Il n'est donc pas possible de penser les parcelles comme des entités individuelles, mais

elle doivent être pensées comme faisant partie d'un plus vaste ensemble.

Les murs de clôtures souffrent de cette situation, où l'on prévoit le même nombre de parpaings pour chaque clôture alors qu'une fois la première construite, celles attenantes n'auraient besoin que d'un plus petit nombre de briques de ciment sur le mur déjà réalisé. Une programmation et une réflexion à un niveau plus vaste que la stricte parcelle permettrait ainsi de réduire les coûts des clôtures et de donner un visage unitaire au quartier.

Pourtant, il faut constater que le programme dissocie les deux échelles : habitat et quartier, sans que le lien entre les deux ne se fasse. Et c'est précisément dans ce lien qu'il y a sans doute une marge de progression non négligeable pour faire des quartiers Twize des quartiers de ville à part entière.

Malgré ces critiques, il faut souligner que les populations ne voient pas les problèmes que nous venons d'énoncer. Elles perçoivent par contre le rôle positif de l'habitat par la création d'une nouvelle image du quartier qui passent par une nouvelle forme, qui n'est plus celle désordonnée de l'habitat précaire.

2.2.7 LA CHARGE FINANCIERE POUR LES FAMILLES

Dans la zone de la Kebba recasée comme dans certains autres quartiers, les populations ne voient pas clairement les améliorations des conditions d'accès aux équipements et aux infrastructures, à l'instar de certains dysfonctionnements dans l'amenée d'eau.

Par contre le développement des infrastructures qui va de pair avec l'habitat peut mettre en péril le programme si les deux éléments ne sont pas planifiés conjointement. Nous prenons l'exemple ci-dessous du quartier d'El Mina dans sa partie recasée en période de pénurie d'eau. En effet, les infrastructures d'eau devaient fonctionner avant le déplacement des populations. Or pour des raisons de non respect du contrat par l'entrepreneur, le château d'eau ne pouvait être mis en service. Il fallait donc régler le litige avec l'entreprise de construction avant la mise en service du réseau de bornes-fontaines. Les populations ont été déplacées avant la fin du litige sur des terrains sans eaux.

On voit, dans une situation de pénurie d'eau¹⁵, la dépense quotidienne¹⁶ augmenter alors que le projet de

¹⁵ Le manque d'eau dans un quartier populaire fait augmenter son prix et le met hors de portée des populations de ce quartier.

¹⁶ Une étude de 2000 (Amextipe) dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie et d'un programme d'amélioration des conditions de vie donne des informations sur les dépenses qui varient dans le quartier entre 10.000 UM et 35.000 UM avec une moyenne de 19.200 UM. Ce rappel a pour

restructuration du quartier prévoyait au contraire une diminution de celle-ci. Le baril de 200 litres est passé de 200 UM dans la situation avant restructuration du quartier à 400-500 UM aujourd'hui. Cela fait une augmentation de 3.000 à 4.500 UM par mois ce qui est dans l'ordre de grandeur d'un crédit Twize¹⁷. C'est sans doute par une diminution des quantités que les familles réussissent à équilibrer leur budget.

Les vendeurs d'eau ne couvrent parfois même pas l'entier du quartier et les habitations les plus éloignées des points de ravitaillement, même lorsque leurs propriétaires sont disposés à en payer le prix, n'ont simplement pas accès à l'eau.

La consommation d'eau des familles a donc fortement diminué. Mais même si l'on diminue drastiquement cette consommation, il y a un seuil au-delà duquel on ne peut descendre et même lorsque l'on atteint ce seuil, la dépense d'eau reste importante.

Cette situation met également en difficulté - nous ne parlerons pas de péril - les activités des femmes (comme la teinture) qui demandent beaucoup d'eau. Cette situation même soit à une augmentation des prix des voiles sur les marchés soit à une baisse des ventes ; les voiles provenant des autres quartiers étant moins chers.

Dans le cas de l'électricité, la situation est différente. Où l'on notait une forte augmentation pour l'eau entre deux situations, on remarque depuis la réhabilitation du quartier une légère amélioration. En effet, des branchements collectifs permettent pour 2.000 UM par mois l'accès à l'électricité. Ce système remplace celui des batteries à recharger la journée et qui permettent d'alimenter quotidiennement une ampoule et un téléviseur. L'accès à la télévision se fait maintenant durant toute la journée.

Cet exemple a pour but de montrer l'équilibre fragile entre les infrastructures, qui ne dépendent pas du programme, et les crédits que les populations doivent rembourser. Les deux doivent aller de pair, autrement le risque est grand de voir les paiements s'arrêter ou de voir les populations dans des conditions financières difficiles voire une paupérisation de ces populations.

but de proportionner les réflexions sur les dépenses et de voir l'impact de celles-ci, de leur augmentation sur les populations.

¹⁷ Une famille (moyenne de 6 personnes) a besoin d'un baril d'eau pour deux jours, c'est-à-dire de 15 barils par mois. A 200 UM dans la situation d'avant restructuration du quartier, c'est une somme de 3.000 UM qu'il fallait pour l'approvisionnement en eau par mois. Avec un prix de 400 UM/baril, il faut donc 6.000 UM par mois et avec 500 UM/baril, il faut 7.500 UM par mois. La différence oscille entre 3.000 et 4.500 UM par mois pour la consommation globale d'eau potable.

Il faut maintenant parler du crédit lui-même. En effet, les entretiens nous montrent que le crédit n'est pas un mécanisme habituel pour les populations des quartiers, et qu'il y a une crainte liée à cette manière de gérer l'argent (« qui va payer mon crédit après ma mort ? », femme 50 ans). Le crédit ne va pas de soit et semble être un frein pour les familles.

Ce qui représente une caractéristique notable et favorable du programme Twize, soit la subvention de 60% n'est pas perçu par les bénéficiaires et n'entre par conséquent n'est pas un élément pris en compte pour faire le choix ou non du crédit.

Les populations, en résumé, n'ont pratiquement pas de connaissances des mécanismes de financement et de subventionnement du projet.

Le mode de paiement sur la durée vient bouleverser les habitudes ; payer chaque mois une somme identique pour un objet que l'on n'a l'impression d'avoir déjà consommé est difficile à comprendre. Ce système de financement « à somme fixe » n'est pas une pratique quotidienne pour ces populations. Cette pratique de prêt, de crédit, est toutefois paradoxalement utilisée régulièrement chez le boutiquier, mais le boutiquier est un membre de la communauté, présent jour et nuit dans son office, pas une institution de l'Etat.

Il existe un problème relationnel avec la dette, « si je meurs, je dois continuer à payer (femmes 48 ans) » qui marque une incompréhension des mécanismes mis en place, et un manque d'information adaptée à ce type de population.

L'indemnité de déplacement a été utilisée par les familles pour payer la somme de départ nécessaire pour le crédit. Cette somme de 70.000 UM a aussi été utilisée en partie pour le déménagement lui-même.

Le crédit sur 36 mois est difficile à adopter pour la plupart des familles. Trois ans est une durée trop longue dans ce type de quartier; « il faut payer trop longtemps (femme, 36 ans) ». Et les familles sont et se sentent tellement vulnérables que cette échéance semble trop lointaine. Paradoxalement, tous déclarent habiter depuis plus de 10-15 ans dans le quartier, ce qui montre tout de même une faible mobilité des individus. Par contre, à l'intérieur de la famille, la situation peut être modifiée rapidement avec des départs, des décès et autres divorces.

Il faut bien admettre que le crédit demande un effort considérable pour les familles et notamment par rapport à une situation d'avant Twize où le logement n'était pas une charge financière conséquente pour les populations.

La construction en dur engendre un autre phénomène : les bénéficiaires ont tendance à dépenser, une fois le module achevé, plus pour de la décoration. Le ciment est synonyme

de salon, de tapis, de télévision couleur et représente donc une suite de dépenses liées à une nouvelle situation familiale. Mais ceci peut être considéré également comme une amélioration des conditions de vie.

Une image de référence des dépenses avant le passage à l'habitat en dur aurait permis de comprendre et d'analyser finement ces modifications des dépenses. Malheureusement cette analyse n'existe pas et nous empêche d'approfondir cette question.

2.2.8 LES TROIS CATEGORIES DE POPULATION

Les populations des quartiers forment deux groupes : celui des bénéficiaires du projet et celui des populations non-bénéficiaires. En réalité, elles forment trois groupes distincts basés sur les revenus de la famille, structurés ainsi :

Groupe n°1 : Familles qui ne bénéficient pas de l'aide du programme Twize pour cause de revenus trop élevés ;

Groupe n°2 : Familles qui bénéficient des avantages du programme Twize ;

Groupe n°3 : Familles qui ne bénéficient pas du programme par manque de moyen.

2.2.8.1 Ceux qui ne veulent pas bénéficier

Dans ce premier groupe, les habitants ont des moyens à disposition pour faire eux-mêmes leur propre pièce d'habitation, voire plusieurs pièces. Les familles de ce groupe pourraient être acceptées dans le programme Twize et bénéficier du subventionnement mais ne désirent pas le faire.

Elles connaissent pourtant le programme Twize, mais ne voient pas l'avantage que procure celui-ci pour la réalisation de leur habitat puisqu'ils « ont les moyens de faire autrement (femme, 52 ans) ». Dans ces circonstances, les moyens financiers sont synonymes de faire soi-même, non pas dans une démarche d'auto-construction totale, mais par mandats accordés à un maçon qui travaillera au gré des disponibilités. On achète les matériaux, puis on loue les services d'un homme de métier, souvent maçon par ailleurs pour le programme Twize dans son activité quotidienne.

Ces chefs de ménage invoquent le fait qu'ils ne doivent rien à personne. Dès qu'ils ont terminé la construction, ils ont également achevé d'en payer le coût. Etant sans dette, ils sont en mesure de dépenser au gré des rentrées d'argent. Le chantier avance si la recette du mois le permet, faute de quoi « on attend le mois suivant (homme, 50 ans) ». La construction peut alors durer des mois, voire des années, mais les avantages qu'ils voient à payer « eux-mêmes » dépassent de loin les inconvénients.

Construire de cette manière, petit à petit, n'implique pas une somme de départ importante. Il est donc aisé de faire ainsi. Paradoxalement, il semble psychologiquement nécessaire d'avoir une somme suffisante pour, dès les premières semaines du chantier, effectuer une grande part de celui-ci. Ce groupe de population trouve les moyens de commencer le chantier dans la prime de déménagement¹⁸. Pour le reste de la somme nécessaire, ce sont les revenus mensuels ou quotidiens, selon l'activité du chef de ménage, qui viennent la compléter. Les femmes cheffes de famille font appel régulièrement aux tontines dont elles font partie.

Le choix de cette manière de faire (construire seul) s'est trouvé validé par l'arrêt durant de longs mois du programme Twize par manque de financement. Ce retard justifie a posteriori les choix de ceux qui ont pu acquérir leur habitat à leur rythme, sans dépendre d'une administration ou d'une autre entité.

Les coûts de la construction ne sont jamais connus car les dépenses se font au jour le jour, sans en faire l'inventaire. Les chefs de ménage ne tiennent pas de comptabilité. Ils se basent seulement sur un sentiment, celui que cette manière de faire est la plus économique.

Le recours à des banques, à des prêts et des crédits est du domaine de l'exception dans les quartiers précaires. Seul le boutiquier gère l'argent de cette manière. L'argent peut provenir de la famille, de Mauritanie ou de l'étranger, mais sous forme de don uniquement. Et le passage par des organismes institutionnels privés ou publics n'est pas une procédure répandue. L'insolvabilité notoire au sein de ces populations n'est pas étrangère à cela, de ce fait aucune banque n'est intéressée par ces populations.

2.2.8.2 Ceux qui bénéficient du programme

La deuxième catégorie est formée par les populations qui ont « contracté » un crédit avec le programme Twize.

La principale raison invoquée par ce groupe pour entrer dans le projet est qu'il n'avait pas le choix de faire autrement et cela par manque de moyens. C'est donc par manque de ressources financières et non par choix que les familles se lancent dans le programme.

Car les familles aspirent à faire partie de la première catégorie, celle des gens qui n'ont pas besoin d'un programme pour construire leur habitat. Elles sont donc par défaut membres de cette deuxième catégorie, se sentant

¹⁸ Prime donnée par l'Etat pour le déménagement des populations des bidonvilles. Les familles déplacées recevaient alors 70.000 UM (1 Euro = 340 UM) comme dédommagement.

sans autres choix que de passer par Twize pour réaliser leur ambition de construction en dur.

Une fois la décision prise d'adhérer au programme Twize, les familles n'ont pas de problème pour constituer un groupe solidaire. Aucune remarque n'est faite à ce niveau, et la Twize comme groupe de chef de famille semble ce mettre en forme de manière presque naturelle.

Pour cette catégorie de population, la subvention n'est pas non plus un élément significatif et peu nombreux sont ceux qui en ont conscience et qui mesurent pleinement l'effort de l'Etat mauritanien.

2.2.8.3 Ceux qui ne peuvent pas bénéficier par manque de revenus

Les non-bénéficiaires qui restent dans leur habitat précaire représentent une troisième catégorie de population.

S'ils ne sont pas dans le programme, c'est uniquement par manque de moyens financiers. Ils aspirent, comme tout le monde, à un habitat en dur. Certains ont une crainte face au crédit par manque de revenu régulier, et ne sont pas certains de pouvoir honorer leur engagement. La somme de 4.200 UM représentant le remboursement mensuel du crédit ne leur semble pas atteignable.

De plus, la nécessité d'un apport initial pour entrer dans Twize est une barrière insurmontable pour ce groupe d'habitants. La première raison invoquée est l'arrêt du projet durant de longs mois. Et dans cette situation, le dédommagement de déplacement n'a pu être conservé et a été affecté à d'autres dépenses (santé, nourriture, fêtes). Impossible ensuite d'avoir à nouveau une somme de plusieurs dizaines de milliers d'ouguiyas pour entrer dans le projet Twize.

Deux difficultés majeures subsistent pour ce groupe : premièrement, l'apport initial est difficile à mobiliser, et secondement le paiement mensuel du crédit est une barrière insurmontable. La plupart des chefs de famille interviewés sont dans cette double impossibilité de mobiliser les ressources nécessaires.

A cela s'ajoute une précarité supplémentaire. Ces populations sont non seulement dans des conditions précaires du fait de leur habitat, mais cet état de fait est renforcé par une nouvelle précarité qui est en relation avec leurs voisins de parcelles qui eux, dans la plupart des cas, ont les moyens de construire une pièce en dur. « J'ai honte dans ma baraque, à regarder les autres (femmes, 48 ans) ». Dans l'ancien quartier, aucune famille ne vivait dans une seule pièce et les différences - faibles - se trouvaient entre l'utilisation du bois ou du métal pour les murs des baraques et le nombre de personnes par ménage. Mais le quartier était visuellement uniforme.

Aujourd'hui, une partie de la population a eu accès au logement en dur ; ceux qui n'ont pas eu cette opportunité le ressentent violemment. Il s'agit d'une valeur symbolique, évidemment, mais exprimée à chaque entretien par les chefs de ménage encore en situation de précarité dans leur logement.

2.2.8.4 Commentaires

En commentaires aux informations livrées par les entretiens, il s'agit de percevoir divers éléments significatifs permettant la compréhension des mécanismes de choix :

- Les plus pauvres aimeraient accéder à Twize et les groupes bénéficiaires aimeraient avoir « les moyens de se passer de Twize » ;
- Le projet précarise, symboliquement, encore plus les groupes les plus défavorisés qui se sentent plus démunis qu'avant.

En outre, le « produit » Twize est mal compris car les populations ne perçoivent absolument pas les plus-values de ce type de subventionnement public pour l'habitat. Un problème de communication sans doute, mais surtout, de travail « à la base », car actuellement la démonstration des avantages de Twize, n'est toujours pas faite.

Les résultats de l'étude nous interrogent à plusieurs niveaux car le groupe n°1, celui qui a le plus de moyens, est loin d'être un groupe « aisé » - abstraction faite des quelques exceptions individuelles - et l'accession au programme Twize pourrait lui donner un souffle supplémentaire pour démarrer d'autres activités ou simplement lui faire bénéficier, au même titre que les autres, des subventions de l'Etat. Ce groupe, par méconnaissance et par manque de preuve financière de l'aspect économique du programme, préfère faire seul. Pour ces individus, la présence ou non d'un programme d'habitat n'a pas d'importance. L'élément central devient alors la sécurité foncière qui permet la construction en dur.

Le deuxième groupe tire avantage du projet pour des raisons que nous expliquerons par la suite (symbolique notamment) par la transformation de leur habitat. Mais le choix d'être bénéficiaire n'en n'est pas un, il s'agit dans ce cas d'un non choix, donnant l'impression qu'ils suivent cette voie par impossibilité d'agir autrement.

Dans le troisième groupe, le programme semble avoir des effets contre-productifs pour ces populations. Il « précarise » encore plus la catégorie la plus démunie.

2.2.9 LES POPULATIONS ET LA CONNAISSANCE DU PROGRAMME

L'idée du chapitre est de parler des liens entre le programme Twize et les bénéficiaires et si ce rôle a une

influence directe sur le succès du programme et sur le ressenti des gens face à leur nouvelle situation. En clair, à qui doivent-ils leur nouvelle condition de vie ? A eux-mêmes, à l'Etat, à des tiers ?

De leurs réponses peut découler une dépendance ou non, sous forme de dette morale, à une institution, à un gouvernement ou à un président. Cette interrogation dépasse sans doute le cadre de la stricte évaluation d'un programme.

« Des gens sont venus nous parler des pièces (femme, 50 ans) », « on connaissait le projet car des gens sont venus nous en parler (homme, 42 ans) ». Le GRET ou le Commissariat ne sont jamais mentionnés, le rapport au projet se fait avant tout par « des gens », les « gens de Twize », Et si les populations imaginent bien qu'une institution se trouve sans doute derrière ce programme, elle n'est jamais identifiée. On parle alors uniquement de « l'Etat » comme unique acteur. C'est l'Etat qui intervient, c'est l'Etat qui décide.

L'Etat n'est pas visible sauf tout de même dans deux cas précis ; le premier par la prime de déménagement et le second par le permis d'occuper qui devait se transformer en titre foncier.

Côté crédits économiques par contre, ils sont nombreux et on y accède facilement, même si les familles restent discrètes sur l'utilisation qui en est faite. « On a acheté du matériel pour nos voiles, ça coûte moins cher quand on achète beaucoup (femme, 48 ans) ». Les sommes faibles mises à disposition sont économiquement par famille deviennent intéressantes lorsqu'elle sont mises en commun permettant notamment d'acquérir des objets à des coûts plus intéressants car sur le marché de gros et plus sur celui de détails, et de dégager des marges de profit plus élevées. Mais dans la plupart des cas, le crédit économique couvre les dépenses quotidiennes, les frais médicaux et autres frais de mariage.

On est donc en présence d'un paradoxe car lorsqu'il s'agit des crédits « habitat », les populations semblent être très peu informées alors qu'elles ont abondamment recours au crédit économique.

2.2.9.1 Commentaires

Il apparaît très clairement que le projet Twize par composantes - comme projet intégré - n'est pas perçu de ses bénéficiaires réels ou potentiels tel qu'il est en réalité. Et même, la compréhension entre des cours de formation qui viendraient en plus de l'habitat, comme une possibilité d'un nouveau départ n'est pas comprise. Ce sont des choses séparées l'une de l'autre, du moins ressenties comme telles. Le déménagement sur un nouveau site est une chose, la construction de l'habitat en dur en est une autre, et les animations et formations une

troisième. Rien ne laisse à supposer un lien existant entre ces différents éléments.

Le travail se fait dans l'ombre et si une connaissance des mécanismes est nécessaire pour comprendre les avantages d'un programme, les populations n'ont pas l'impression d'être suivies, contrôlées et redevables. Au contraire le discours serait plutôt celui d'un Etat qui donne, mais pas jusqu'au bout. Et les populations restent très critiques sur les projets de l'Etat. Même si leur vision n'est que partielle.

2.2.10 LES DYNAMIQUES DE MOBILITE

Nous traitons dans ce chapitre des phénomènes de spéculation, de la revente des parcelles et des modules ainsi que de la mobilité des populations.

Comme préambule, il faut mettre en avant quatre idées reçues, sur la spéculation, véhiculées dans les différents rapports d'experts et dans les discussions institutionnelles entre les acteurs de l'urbain, et qui s'avèrent au final fausses.

La première idée est qu'il n'y a pas un seul et unique type de spéculateur, calculateur, utilitariste, mais plusieurs trajectoires familiales ; qui poussent parfois les habitants à vendre, à faire une plus-value financière mais souvent sans prémonition.

Deuxièmement, il n'y a pas de cas d'un spéculateur qui profite du programme en obtenant une parcelle, construisant un module, faisant une plus-value foncière et qui revend ensuite son bien, s'en allant créer à nouveau un bidonville ailleurs, dans l'attente d'un nouvel assainissement foncier qui lui permettrait de faire à nouveau la même opération, en boucle. Si ce spéculateur existe - l'exception vient parfois confirmer la règle - il est extrêmement rare et le fait à ses dépens et non pas comme stratégie d'enrichissement.

Troisièmement, les sommes en jeu sont faibles. On est dans l'optique de pouvoir vivre mieux, d'amélioration du quotidien, mais sans doute pas dans une stratégie d'enrichissement.

Enfin, dernière idée reçue, dans toutes les couches de la population, il y a des mobilités résidentielles dans les quartiers précaires comme dans l'ensemble des autres quartiers d'une ville et que les bénéficiaires du programme Twize n'échappent pas à la règle.

Ces quatre idées découlent directement de nos recherches sur le terrain et montrent que sur l'ensemble des changements de propriétaires (ou bénéficiaires) il y a en fait peu de véritables spéculateurs

Mais il s'agit avant tout de prendre la mesure exacte du phénomène. En effet, nos estimations donnent plus ou moins

15% de changement de nom entre le propriétaire d'origine et celui trouvé lors des enquêtes. Cette estimation de 15 % se divise par tiers entre les trois types suivants :

Le type numéro un est celui des habitants qui subissent des pressions financières diverses (dettes, grandes dépenses imprévues, décès d'un membre de la famille) qui les obligent à vendre leurs biens, et le logement est souvent le seul bien qui a une valeur marchande suffisante pour répondre à un grand besoin d'argent. La vente n'est pas voulue mais forcée et ces populations iront ensuite, sans autres choix, former de nouveaux quartiers précaires, ailleurs.

Le deuxième type est celui des populations qui changent de quartier pour des raisons familiales, de décès du chef de famille, de changement de lieu de travail. Dans ce cas, le propriétaire cherchera à louer ou à vendre. Il s'agit d'un phénomène classique de mobilité résidentielle que l'on trouve dans toutes les classes de populations et qu'il ne faut pas confondre avec des mécanismes de spéculation.

Enfin c'est uniquement dans le troisième type que l'on peut parler de spéculateurs. C'est aussi la catégorie contre laquelle les programmes de la Banque Mondiale et de développement urbain cherchent à lutter avec plus ou moins de succès selon les cas.

En chiffre, cette catégorie est de l'ordre de 5% des cas de changement de propriétaire sur l'ensemble des quartiers. Il s'agit bien sûr d'une moyenne et un affinage des chiffres par quartier serait sans doute nécessaire.

Trois phénomènes différents sont en présence dans cette catégorie des spéculateurs :

- Les reventes de parcelles, le propriétaire n'habite pas le quartier, il trouve un terrain, fait bâtir un module puis le vend avec une plus-value, qui est le plus souvent fonction de la valeur actualisée du foncier, et non de la construction qui est dessus ;
- Les reventes de parcelles, car le propriétaire a réussi à obtenir plus qu'un terrain pour sa famille. En effet, certains habitants, notamment à Nazaha, ont dédoublé la famille lors du recensement, faisant passer leur fille aînée pour une mère de famille. À la place d'une unique parcelle, la famille a alors bénéficié d'une seconde parcelle. Deux cas de figures, soit la parcelle est revendue et la somme gagnée permet la création d'une seconde pièce sur la parcelle qui reste, soit elle est construite et ensuite louée à des tiers avec un revenu chaque mois pour la famille.

- Troisième sous-catégorie ; il s'agit des propriétaires qui font de la location. Dans ce cas, la famille n'habite en général pas dans le quartier et utilise le programme pour faire un module qu'elle louera plus cher qu'une simple baraque sur une parcelle.

2.2.10.1 Commentaires

La recherche des changements de propriétaire s'est faite de manière empirique, au gré des entretiens, car aucune liste ne permet de déceler l'ensemble du phénomène.

Le chiffre de 15% annoncé sur l'ensemble des quartiers enquêtés est une moyenne, et dans le quartier ancien de Dar El Baïda, ce chiffre est plus élevé que dans le quartier récent de Nazhara.

Mais sur l'ensemble des quartiers, on remarque que globalement les populations restent dans les modules qu'elles ont construits.

La spéculation est souvent influencée par le mode de distribution des terrains et non par l'habitat. C'est la grande loterie foncière qui favorise la spéculation alors que la construction des modules favoriserait l'ancrage dans le quartier.

Il faut donc être très prudent sur la spéculation, car nous n'avons rencontré aucune famille qui attend 15 ans pour avoir une parcelle puis qui repart pour attendre 15 nouvelles années pour avoir à nouveau une parcelle, il y a certes des profiteurs, des spéculateurs, mais dans des proportions faibles et nous n'avons perçu, à aucun moment que l'habitat formait un levier à la spéculation.

2.3 Conclusions : l'habitat vecteur de lutte contre la pauvreté

Plusieurs considérations peuvent être faites en défense du programme Twize et de son action déterminante en faveur d'une amélioration des conditions de vie des populations urbaines en Mauritanie.

Il faut d'abord souligner que Twize, par son offre d'un habitat en dur, sécurise les populations, et ceci de multiples façons.

L'habitat en dur, pour les bénéficiaires du programme, représente une valorisation symbolique des attributaires qui, sortant de la précarité résidentielle, acquièrent à

leurs propres yeux un nouveau statut à la fois comme citoyen à part entière et comme citoyen de plein droit.

Ce type d'habitat, par son extension massive dans un certain nombre de quartiers réhabilités ou aménagés à cet effet, octroie aux familles une plus grande sécurité dans le respect de leurs personnes et de leurs biens, contribuant indirectement à faire diminuer grandement les vols, la violence et toute autre forme d'incivilité dans les zones d'implantation du programme.

La régularisation foncière représente à son tour un élément renforçant la sécurité. L'acquisition d'un bien foncier et immobilier est reconnue par tous les experts comme une étape clé dans l'intégration des individus à la vie urbaine, leur offrant une assise sur le territoire en qualité de propriétaire de leur parcelle et de leur logement, des marges de manœuvre nouvelles pour d'autres investissements (dans l'extension et/ou la consolidation de leur habitat pour mieux répondre aux besoins familiaux, tout comme dans le développement d'autres activités économiques et sociales dans le quartier).

Ces nouvelles conditions résidentielles contribuent sans aucun doute également à la sédentarisation de populations qui, avant leur intégration au programme Twize, poussées par la nécessité ou l'habitude, tendaient à une plus grande mobilité intra-urbaine.

Le deuxième élément marquant est d'ordre quantitatif et tient au nombre de modules effectués au cours des quelques années d'existence du programme Twize. 5200 modules ont été lotis et bâtis et les opérateurs du programme ont, à l'échéance de l'évaluation, quelques 1000 demandes pendantes de familles solvables pouvant être intégrées aux opérations.

De ce fait, Twize est historiquement, et sans contestation possible, le programme d'habitat social le plus conséquent jamais réalisé en Mauritanie, référence incontournable pour tous les acteurs nationaux et internationaux œuvrant dans ce domaine.

Il l'est moins au plan architectural et urbanistique, ne représentant pas une véritable innovation par le modèle de construction proposé, par les matériaux utilisés, et par l'organisation urbanistique qu'il engendre dans les quartiers restructurés et dans les nouveaux lotissements aménagés à cet effet.

Comme tout programme d'habitat d'une telle ampleur, rare au demeurant en Afrique, se pose la question de la mobilité des populations qu'engendre ce type d'opération. Les critères d'attribution des parcelles semblent conformes aux objectifs sociaux retenus au départ, sans qu'il ne soit possible d'éviter quelques arrangements

intrafamiliaux¹⁹. Par ailleurs, et comme c'est toujours le cas lors de tels aménagements, le programme Twize a, et aura dans le futur, sans nul doute un impact sur la revalorisation foncière et immobilière dans les quartiers concernés, qui se répercutera par d'éventuelles spéculations sur le prix des terrains et des logements, et par un phénomène de reventes en sous-main au profit d'individus non attributaires mais mieux pourvus financièrement.

Ces questions financières et budgétaires nous entraînent tout naturellement à aborder le financement de telles opérations urbaines et des modes de crédit mis en place en faveur des populations devant bénéficier de l'action publique.

Il faut d'abord rappeler que la dimension sociale de l'opération est clairement énoncée par ses protagonistes, gouvernement mauritanien et Banque Mondiale, par la mise en place de procédures de subventionnement assurant la prise en charge par l'Etat de 60% des coûts de construction des modules mis à disposition des attributaires.

Cet octroi ouvre ainsi largement le logement social à des couches de la population qui, dans les conditions normales du marché, ne pourraient prétendre à de telles offres.

A ce propos, il est bon de souligner qu'un tel programme, à de telles conditions et d'une telle ampleur, n'eût été possible sans la volonté politique de l'Etat mauritanien qui a dégagé des fonds spéciaux à cet effet et a fait appel à la Banque Mondiale, dans le cadre du Plan de Développement Urbain, conçu d'un commun accord. Cet effort exceptionnel est à la base, sans nul doute, des objectifs atteints, quantitativement et qualitativement. C'est aussi la possible « faiblesse » d'une telle initiative, dès lors qu'elle répond à une option très conjoncturelle, sur laquelle il s'avère difficile de construire une politique plus structurelle de politique de l'habitat et de développement urbain à long terme. Et les échos des représentants des bailleurs de fonds, Gouvernement et Banque Mondiale, laissent craindre très fortement que de telles conditions ne pourront être pérennisées à l'avenir.

Cela étant dit, il ressort néanmoins de l'analyse que les familles les plus pauvres, dont le pourcentage de la population totale reste difficile à estimer avec précision (de 20 à 30% selon les propos des responsables contactés), restent néanmoins en marge de cette offre. Nous avons donc très clairement affaire à un programme de logement social destiné aux individus et familles à revenus modestes mais dont les conditions économiques de travail permettent

¹⁹ Sous la forme d'attributions de plusieurs parcelles à des adultes appartenant, de fait, à une seule et même famille, mais présentés comme indépendants face aux autorités de recensement.

d'envisager un engagement financier sur le moyen terme. Il ne s'agit pas d'un plan du logement populaire qui s'adresserait, de fait et en priorité, aux personnes les plus démunies. Par là même, la lutte de la pauvreté, représentant un des objectifs prioritaires du programme Twize, doit plus être considérée comme une ambition que comme un objectif directement atteignable par les moyens mis à disposition et les règles édictées.

L'autre difficulté, à laquelle le programme se confronte, est celle de son intégration culturelle auprès d'une population urbaine peu habituée aux institutions bancaires et moins encore aux crédits hypothécaires. Il y a donc eu pour les agents du programme Twize tout un travail pédagogique à faire auprès des bénéficiaires potentiels afin de leur démontrer que la démarche était envisageable et profitable pour eux. Le nombre de prêts octroyés démontrent que ce travail de sensibilisation a porté ses fruits. Il n'en demeure pas moins que les modalités du crédit - montant financier, engagement personnel et du groupe solidaire, durée du prêt - restent des éléments de référence pour les individus préférant rester extérieurs au programme. Et il est à parier que plus l'individu est situé au bas de l'échelle sociale, plus il tendra à se méfier de ce type de programme et d'institutions totalement éloignées de ses habitudes et de son mode de vivre en ville.

Deux questions sont ainsi soulevées par le programme Twize en matière d'habitat social.

La première porte sur la cohérence à trouver en termes d'investissements prioritaires à effectuer entre l'habitat, d'une part, et les infrastructures et équipements indispensables à la vie en société dans les quartiers touchés par ces travaux. Si cela ne remet nullement en question l'action menée par le GRET conformément à son cahier des charges, elle interroge l'action des autorités publiques, de manière à ce qu'un tel programme d'habitat se développe en harmonie avec un approvisionnement en infrastructures répondant aux besoins de ces nouveaux résidents, en particulier en ce qui a trait à l'eau potable et à l'électricité. Ce qui n'a pas toujours été le cas dans tous les quartiers.

Par ailleurs, cette relation entre habitat et infrastructures pose à son tour la question des coûts reportés sur les bénéficiaires. L'hypothèse du programme était que le budget des ménages, affecté par le remboursement du crédit, serait compensé par une diminution des frais d'usage des réseaux techniques, ce qui n'a malheureusement pas toujours été démontré, mettant parfois en péril l'équilibre financier des familles bénéficiaires.

Le programme Twize, tel que conçu par l'ensemble des partenaires impliqués dans son montage, et appliqué par le

GRET, cofinancé par le Gouvernement de Mauritanie et la Banque Mondiale, et supervisé par le PDU (dépendant désormais du seul Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Urbanisme) s'adresse aux populations urbaines à faibles revenus de Nouakchott et Nouadhibou dans une série de quartiers périphériques et d'habitat précaire afin de leur offrir une parcelle régularisée au plan foncier sur laquelle est édiflée un module d'habitation et/ou des latrines.

L'analyse nous démontre que le public cible de Twize se subdivise en 3 catégories de population, déterminées par leurs conditions d'accessibilité au programme, et dont une seule bénéficie réellement du programme :

- Les bénéficiaires Twize (représentant les 5200 attributaires de modules, pour lesquels il n'existait pas de véritable alternative pour leur accession à l'habitat social)
- Les familles disposant de ressources financières suffisantes leur permettant une solution individuelle de logement à l'extérieur du programme Twize
- Les familles trop pauvres pour répondre aux critères d'accession à Twize (car dotées de fonds propres trop faibles pour prétendre à un crédit et/ou n'étant pas en mesure de faire face aux remboursements hypothécaires mensuels trop élevés par rapport à leurs revenus).

Sans que les données à notre disposition ne nous permettent d'estimer le pourcentage des familles ne souhaitant pas ou ne pouvant pas accéder au programme, il ressort néanmoins de façon évidente que l'ensemble des 32.000 familles constituant la population cible n'est pas concernée de manière exhaustive par le programme.

La question se pose, dans la perspective de la poursuite de Twize comme élément majeur de la politique d'habitat social promu par les nouvelles autorités politiques mauritaniennes, de déterminer de quelle manière il serait possible d'étendre la population bénéficiaire d'un tel programme, soit en modulant les conditions d'accessibilité par rapport aux revenus et fonds propres des familles intéressées, soit en créant un autre programme d'habitat social répondant à d'autres critères et dirigé en exclusivité aux familles pauvres.

La question reste ouverte, dès lors qu'il n'apparaît pas que le promoteur de Twize ou le Ministère de tutelle se soit penché sur cet aspect du problème afin d'ouvrir le programme au profit des familles les plus démunies et répondre plus directement à ce souci de lutte contre la pauvreté en milieu urbain, objectif premier du programme à sa naissance.

Diverses questions restent ainsi en suspens à l'achèvement du programme.

Une première interrogation reste entière en fin d'évaluation et n'a pu être directement abordée par les méthodes retenues dans le cadre de cette étude, soit la part de la population cible qui demeure hors du programme Twize, par choix personnel, pour les familles ayant les ressources financières mais préférant des démarches distinctes, et, problème principal, par obligation pour les familles les plus pauvres qui ne réunissent pas les conditions financières et personnelles leur permettant d'accéder au programme.

Répondre à cette interrogation, dans le cadre d'une enquête quantitative et socialement représentative, serait souhaitable si l'on cherche à identifier avec certitude la masse de population urbaine dans les deux villes concernées qui ont pu intégrer le programme face au nombre de familles qui en ont été exclues, et connaître quels sont véritablement les facteurs de causalité.

Un tel travail aiderait ainsi à aborder une deuxième question portant sur la diversification des offres de crédit, telle qu'elle prévaut, aujourd'hui déjà, à partir de l'entité autonomisée à partir de l'équipe du GRET au sein de l'institution financière privée Bet El Mal. Si l'on peut suivre avec enthousiasme, la genèse d'une telle entreprise de crédit social s'ouvrant au crédit individuel (sans garantie d'un groupe solidaire) et au crédit économique, force est de reconnaître que ces modalités nouvelles vont probablement doper le portefeuille d'activités bancaires de Bet El Mal; il est beaucoup moins évident de penser que ces activités nouvelles auront un quelconque impact sur les populations restées en marge du système actuel. La question se pose, et personne ne l'évoque réellement, à savoir quelle politique publique est et sera confectionnée au profit des populations pauvres et totalement précarisées dans leur assise urbaine, et à travers quelles actions ?

Cette question stratégique et de politique publique est cruciale, dès lors que les négociations actuelles entre le Gouvernement mauritanien et la Banque Mondiale laissent envisager que le prochain Plan de Développement Urbain sera moins intéressé par le logement social que par les infrastructures et les équipements collectifs. Si de telles priorités sont parfaitement admissibles dans la structuration des villes en développement, elles mettent néanmoins en péril les conditions cadres qui ont prévalu dans le programme Twize. Et une question centrale se pose sur la durabilité d'un tel programme dès lors que les subventions qui le soutiennent et en conditionnent l'accès viendraient, si ce n'est à disparaître, du moins à considérablement diminuer. Or rappelons-nous que la population urbaine potentiellement dans le besoin d'un logement social est estimée à plus de 30.000 individus

dont 5200, à ce jour, ont obtenu satisfaction. Qu'en sera-t-il des 25.000 autres ?

3 Twize et les politiques urbaines

Le présent chapitre analyse et conclut sur le second objectif du programme : qui, en quoi et comment Twize participe à l'élaboration d'une politique de l'habitat en Mauritanie ? Pour cela, des entretiens ont été réalisés avec les institutions mauritaniennes de référence dans l'urbain. Pour des raisons évidentes qu'il n'est pas utile de rappeler ici, les entretiens ont été menés de manière anonyme.

3.1 Problématique

Cet objectif portera très directement sur les modalités d'application du programme TWIZE : les accords interinstitutionnels et la répartition des rôles entre intervenants. Qui fait quoi ? L'ONG responsable du programme doit trouver sa place dans un panorama institutionnel encombré. Il faut des partenaires qui s'engagent les uns envers les autres pour que les objectifs du projet soient poursuivis ; il faut aussi que ces agréments se concrétisent pour que ces partenariats gagnent en légitimité. L'analyse se fera ici sur le jeu entre acteurs, ainsi que sur les enjeux que représentent ces échanges.

Ceci débouchera plus globalement sur la perception du projet par les différents acteurs institutionnels et sur sa capacité à fédérer, aux seins des institutions, le début d'un discours sur l'habitat, discours qui ensuite pourrait se transformer en une véritable politique de l'habitat.

Sur un second plan, nous chercherons à saisir comment s'articulent les composantes du programme entre-elles afin de comprendre si elles forment un système ou si elles

peuvent être dissociées les unes des autres dans une perspective de passage d'un programme à une politique.

Car l'enjeu est bien là ; il réside dans le passage d'un programme à un après programme et doit permettre de s'interroger sur la forme que ce nouvel état doit prendre.

3.2 Résultats

3.2.1 LES POLITIQUES URBAINES, POLITIQUES DE L'HABITAT

3.2.1.1 Les politiques urbaines

Les premiers éléments que nous développons ici portent sur les politiques urbaines et plus précisément sur les politiques de l'habitat.

L'élément préalable le plus frappant relatif aux « politiques urbaines en matière d'habitat » est, qu'à deux exceptions près, aucun des acteurs interrogés ne sait ce qu'est une politique de l'habitat. Il y a confusion entre un projet, un programme d'habitat et une politique d'habitat et il y a également confusion entre habitat social et habitat (en général). Les limites entre les dénominations ne sont pas claires pour les institutions travaillant dans l'urbain. Plus qu'un problème de définition et de compréhension, cette méconnaissance se montre par une incapacité à formuler une politique d'habitat précise et efficace dont l'habitat social ne serait qu'un volet. Il y a une tendance à croire que Twize peut déboucher directement sur une politique d'habitat, démontrant l'incapacité des décideurs à déconstruire un programme afin d'en comprendre les éléments qui pourraient devenir la base de réflexion pour un volet prioritaire d'une politique nationale d'habitat.

De plus, la compréhension de l'urbain passe par l'analyse de la gestion foncière et domaniale s'appuyant sur les textes de lois datant de 1983. L'arsenal juridique de base vise donc essentiellement la protection du domaine public et la régulation de l'accès à la propriété.

Cette réglementation est basée sur les textes suivants :

- L'ordonnance 83-127 du 5 juin 1983 et le décret d'application n° 84-009 ;
- Le décret 90-020 du 31 janvier 1990, abrogeant et remplaçant le décret 84-009 ;
- Le décret 2000-089 du 17 juillet 2000, abrogeant et remplaçant le décret 90-020.

Au-delà de ces quelques textes, les documents légaux en matière d'urbanisme sont quasi inexistantes.

La création d'un Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEUH) devrait palier à ces manques, remplaçant ainsi la Direction de l'Habitat.

Pour une partie des élites que nous avons rencontrés au cours de l'étude, l'accession à la propriété pose problème : « Partout dans le monde, les catégories les plus pauvres sont locataires alors que le projet Twize rend les gens propriétaires de leur bien ». Une politique d'habitat doit donc se poser la question de « qui aider ? » et de « comment aider ? ». Il y a une idée sous-jacente à cette remarque qui est que l'Etat - par le projet Twize notamment - aide les plus pauvres uniquement alors qu'aucune aide n'est attribuée à la classe moyenne, elle aussi dans le besoin. Ce point de vue fait référence directement à la théorie économique du ruissellement qui suggère d'investir sur les classes moyennes, qui à leur tour, feront vivre des milliers de plus pauvres qu'eux²⁰.

L'aide au plus pauvre n'est pas la question principale pour la plupart des responsables de l'urbain et même si le discours officiel va dans le sens de la lutte contre la pauvreté, les entretiens nuancent fortement le propos. En regard de l'ensemble des problèmes de la ville et de sa gestion ; la restructuration des bidonvilles et les programmes d'habitat qui vont de pair ne sont qu'un élément parmi d'autres, mais jamais ils n'apparaissent comme prioritaire. Et la seule justification à leur présence est que la Banque Mondiale les finance.

Pourquoi donc aider les plus pauvres si l'on ne fait rien pour ceux qui ont un salaire mais ont du mal à vivre ? s'interrogent les responsables. Ces premiers posent le problème de l'équité de l'aide et de sa répartition au sein de la société mauritanienne. Et ce, même si le discours officiel, plusieurs fois entendu, marque une position claire du gouvernement en faveur des plus pauvres et de la lutte contre la pauvreté ; force est de constater que les entretiens ne donnent pas la même vision des priorités et qu'elles ne vont pas dans le sens d'une lutte contre la pauvreté comme élément principal d'une politique de l'Etat. Bien au contraire, il y a une difficulté à comprendre, pour les élites, cet « acharnement » à donner des terrains et des conditions acceptables aux populations défavorisées, alors que les classes moyennes n'ont pas droit à de tels « privilèges ».

²⁰ La théorie du ruissellement part du principe qu'il y a une limite à l'accumulation de richesse et qu'une fois la satisfaction personnelle atteinte, il y a redistribution des richesses. Cette théorie, qui découle des travaux de Smith et de Ricardo. Plus connue sous son nom anglais de « Trickle down economics », elle a connu son heure de gloire sous l'administration Reagan aux Etats-Unis. Les critiques aujourd'hui montrent que personne n'a réussi à prouver la pertinence de cette théorie (Stiglitz (2006). Un autre monde. Paris, Fayard. UN-Habitat (2003) The challenge of slums) Nairobi, UN-Habitat.)

3.2.1.2 Le problème du foncier

Les institutions semblent d'accord sur un point : il n'y a pas de politique d'habitat sans politique foncière préalable. Pour cela, les pouvoirs publics - la commune, dans notre cas - doivent posséder suffisamment de terrains pour contrôler le marché foncier et pour pouvoir imprimer ensuite une politique d'habitat. On navigue la plupart du temps entre une version où l'Etat contrôle tout et une version où le marché régule sans aide de l'Etat. Les interlocuteurs passent d'une théorie à l'autre sans que cela ne leur pose un problème. Et les discours peuvent, dans un même temps, passer de l'un à l'autre montrant, comme pour les politiques de l'habitat, que le problème du foncier n'est pour le moment que posé, et que les solutions, les politiques à mettre en place ne sont pas encore en discussion.

3.2.1.3 Une politique de l'habitat est-elle vraiment utile ?

L'interrogation est portée régulièrement : faut-il réellement mettre en place une politique de l'habitat ? Et à quoi cela peut-il servir ?

La plupart des acteurs interrogés prétendent que, dans un contexte de crise et de manque de ressources, c'est sur l'infrastructure de base qu'il faut porter son attention et non pas sur l'habitat qui ne vient que dans un second temps. Dans cette optique, l'investissement est effectué dans les infrastructures qui ensuite donnent les conditions propices à la réalisation d'un habitat en dur par la fixation, à un endroit donné, des populations. Une politique de l'habitat n'a donc pas d'utilité directe car le problème prioritaire semble être ailleurs.

L'habitat dans des zones non viabilisées n'est pas à encourager et il faut mettre en avant la création d'infrastructures et d'équipements comme préalable au développement de l'habitat. Les villes de Mauritanie sont loin d'être couvertes en infrastructures et en équipements. La question de l'habitat doit donc venir après seulement. Pire encore, pour certains interlocuteurs, l'argent public investi dans l'habitat diminue les chances de voir des villes correctement équipées.

D'autres interlocuteurs tiennent le discours opposé qui veut, à l'instar des pays en développement, que le secteur de l'habitat soit un levier économique important. Il y a lieu alors de « miser » sur ce secteur afin de dynamiser l'économie. Pour cela, la question de l'habitat ne se résume évidemment pas à celle de l'habitat social mais à ce secteur dans son ensemble. Et de ce point de vue, l'habitat pour les classes moyennes et supérieures « rapporte plus » à l'économie que l'habitat des plus pauvres.

Entre ces deux théories, il faut constater que l'une et l'autre dessinent une vision linéaire de la ville et de ses problèmes comme si, la résolution d'une difficulté, par effet de domino, régulaient les autres domaines. La réalité est plus complexe, et les meilleurs résultats sont actuellement obtenus se trouvent dans les programmes qui intègrent l'ensemble des problèmes dans une même temporalité.

Mais sur l'ensemble des acteurs, il faut constater que le discours qu'ils formulent correspond à leurs prérogatives et aux domaines qu'ils cherchent à développer. Pour les opérateurs du foncier par exemple, il semble évident que la régulation foncière passe avant tout. Peu donc de recul sur les grands thèmes et défis urbains de demain !

3.2.1.4 Qui doit prendre en charge les politiques urbaines ?

Logiquement tous s'accordent pour dire que c'est la Commune de Nouakchott qui doit jouer un grand rôle dans la définition des politiques en matière d'habitat et plus vastement dans l'ensemble des politiques mises en place sur le domaine de l'urbain.

La plupart émettent l'hypothèse qu'une politique de l'habitat doit être mise en place par un ministère créé pour cela, un Ministère de l'Équipement, de l'Urbanisme et de l'Habitat. La mission ayant eu lieu avant le second tour des élections, nous ne savions pas encore que le nouveau gouvernement allait mettre ce ministère en place.

Il semble donc que, par cette prise de position politique, l'État mauritanien montre son intérêt pour les aspects urbains du pays et pour la manière de les traiter.

Les politiques doivent être mises en place par l'État, au niveau des ministères mais sur le terrain, c'est bien la Communauté urbaine qui devrait être le principal bénéficiaire.

De ce point de départ, on trouve deux opérateurs qui troublent le jeu. Le premier nommé est l'ADU (Agence de Développement Urbain) qui a en charge le planificateur alors que « son rôle est celui de la maîtrise d'ouvrage délégué ». Le second est le Commissariat qui, en mettant un programme d'habitat, vient sur des prérogatives que d'autres ont.

Mais les entretiens laissent apparaître que seuls les acteurs publics qui ont du poids dans l'urbain en Mauritanie sont ceux qui ont le soutien des bailleurs de fond et obtiennent leurs financements.

Dans ce cas de figure, le Commissariat avait une place de choix car il a obtenu des financements internationaux. Et lorsqu'il s'agissait de parler de politiques urbaines, car n'ayant pas la légitimité d'un acteur qui agit sur la ville, on lui reconnaissait seulement le statut de

« pompier, qui vient dans les situations d'urgence ». Son action était acceptée car de durée limitée dans le temps et par le fait qu'il est un partenaire temporaire de la ville. Depuis, le Commissariat n'existe plus mais le problème de légitimité reste le même avec ceux qui ont repris le flambeau.

Si, en théorie, tout le monde est d'accord pour attribuer à telle ou telle institution le contrôle qui du foncier, qui de l'habitat, la mise en place est difficile et il y a un jeu de pouvoir pour le contrôle de certaines prérogatives qui sont soit prestigieuses, soit rémunératrices.

3.2.1.5 Offres spécifiques par catégorie sociale

Les entretiens donnent des éléments qui semblent faire l'unanimité ; ils montrent du moins un positionnement clair des autorités.

Premièrement, l'offre en logement ne doit être que pour les populations solvables. Ce qui ne résout pas le problème des plus pauvres. Elle laisse donc une partie de la population hors-jeu. Malgré cela, les interlocuteurs ne voient qu'une possibilité d'aide pour les populations solvables.

Le deuxième est que l'offre d'habitat social doit être directement produite en direction des classes moyennes et que par effet de ruissellement cela génère du travail et de l'activité sur les catégories de gens les plus pauvres.

Enfin, troisièmement, chaque groupe social doit avoir son type d'habitat et dans cet ordre d'idée, Twize est condamné à ne résoudre qu'une partie du problème et que s'étendre à d'autres classes sociales serait une aberration car « chacun aspire à plus haut que son habitat actuel ».

Les responsables rencontrés voient donc l'habitat constitué d'une multitude de réponses complémentaires correspondant à des contextes différents. En cela, Twize donne une piste possible pour une réflexion, mais les institutions cantonnent le projet dans une aide bien spécifique et limitée dans le temps pour une population particulière.

3.2.1.6 Remarques générales sur les politiques de l'habitat

Le projet questionne le foncier, nous l'avons dit, mais avant cela, il semble légitime de répondre à la question que personne ne pose pour l'instant : en quoi une situation foncière irrégulière pose-t-elle véritablement un problème ? C'est du moins l'idée qui a germé et qui a été discutée lors des entretiens. Il faut se poser la question de savoir si la régulation du marché du sol en milieu urbain ne doit pas partir d'une réalité reconnue

par tous les acteurs, et qui est celle de l'occupation de fait des terrains par les familles pauvres, sans titre de propriété, sans autorisation, mais répondant à une nécessité d'intégration urbaine de ces dernières dans des conditions minimales en phase avec leurs conditions socio-économiques. Évidemment, comme le foncier est objet de spéculation financière, et qu'il rapporte plus que n'importe quelle autre forme de placement, il est difficile pour les élites d'imaginer une situation autre que celle de la propriété foncière privée. Mais l'analyse de ce type de situation montre que l'éviction des populations sans droit représente également un coût économique et social très onéreux. Et que leur prise en compte dans la formalisation d'une politique foncière conséquente est indispensable.

Une seconde remarque d'importance est que le terme « classes sociales » revient très régulièrement dans les propos des responsables interviewés, sans qu'ils en définissent clairement le contenu. La somme des entretiens démontre donc qu'il n'y a pas consensus sur les « classes » et sur les revenus qui y sont associés. Il est difficile dans ce cas de prétendre différencier les produits d'habitat sans savoir précisément à qui ils s'adressent.

Car il y a cette question principale qui préfigure toute réflexion sur l'habitat et sur toute politique publique : pour qui fait-on une politique ?

Twize donne une réponse, partielle certes, mais qui prend position sur la catégorie de population à aider ou à soutenir. L'Etat veut-il vraiment venir en aide à cette catégorie que représentent les « pauvres urbains »? Hors de la pression des bailleurs de fonds internationaux, la question reste posée.

Les institutions hésitent entre un modèle de régulation par le marché et un modèle de régulation par l'Etat et elles fluctuent au gré des financements possibles : régulation par l'Etat, lorsqu'elles obtiennent le soutien des bailleurs de fond, et régulation par le marché, lorsque ce sont des institutions de financement privé qui accordent des crédits (banques par exemple).

Mais les entretiens ont surtout montré que les différentes institutions étaient peu enclines à travailler ensemble car elles risquent de perdre leur pouvoir en termes de financement et de prérogatives. Le contexte est donc celui du chacun pour soi.

Dans ce cadre, même si Twize est parfois décrié, rarement applaudi, le programme a le mérite d'exister et dans une taille suffisante pour créer le débat.

La première étape, de mise en place du programme à petite échelle, ne posait que peu de problèmes. Par contre, dans sa version actuelle, à cause de l'intervention notamment à

grande échelle, le programme génère des commentaires et des remarques. Il devient de fait une base de discussion pour une politique de l'habitat. Et même si le passage entre programme et politique est difficile à conceptualiser, et même si Twize ne pose le problème que de l'habitat social, à chaque fois, les différentes institutions prennent Twize comme exemple. On se positionne donc obligatoirement par rapport à Twize.

Qu'on le veuille ou non, la seule présence de Twize met au centre des discussions la question de l'habitat. Et ce simple fait, est pour le contexte actuel de Nouakchott un élément important pour la prise en compte, dans les programmes politiques, de la question non seulement de l'habitat mais également de l'aide aux plus pauvres.

3.2.2 TWIZE ET LA POLITIQUE DE L'HABITAT

Twize est très clairement perçu comme un cas unique de programme d'habitat des plus pauvres à Nouakchott ; cela ne fait aucun doute. Et cette place lui permet d'être au centre des débats dans le domaine de l'habitat social.

En plus de cette position unique, Twize est de dimension suffisante (taille critique) pour créer le débat. Les milliers de modules construits par le programme Twize permettent de servir de référence dans les discussions sur les politiques de l'habitat. Et cela même si l'opérateur principal du programme Twize (le GRET en l'occurrence) n'est pas toujours conviés à ces débats

Mais Twize n'est qu'une réponse partielle à un type d'habitat pour une catégorie de population bien identifiée, le programme ne saurait en lui-même faire une politique de l'habitat.

3.2.3 POSITIONNEMENT DU GRET ET DE TWIZE

Cette partie porte sur le positionnement du GRET comme ONG face aux autres institutions de Nouakchott et sur leur regard à l'égard du programme Twize.

Les entretiens ont permis de développer quatre thèmes principaux.

Le premier est celui de la méconnaissance que les institutions ont du programme Twize en général. Ensuite, la discussion a porté sur le caractère « urgent » du programme rendant légitime l'intervention du Commissariat. Après quoi il a été question de la légitimité d'une ONG comme l'un des acteurs principaux (avec le Commissariat puis le Ministère) d'un programme d'habitat. Et enfin, pour terminer, il s'agit de mettre en avant une interrogation sur le rôle pédagogique que doivent avoir les programmes d'habitat pour les plus démunis.

Les quatre thèmes développés émanent directement des entretiens non dirigés que nous avons menés, ils n'ont pas

de valeur d'exhaustivité, mais cherchent à mettre en discussion les principaux thèmes.

3.2.3.1 Méconnaissance du projet Twize

De manière polémique, l'ensemble des acteurs nous a déclaré ne pas connaître le projet Twize, ni même qui le met en œuvre ! A chaque fois, il s'agit d'une manière de faire comprendre que leur institution n'a pas été associée aux réflexions et aux travaux de Twize. Il faut alors creuser quelque peu pour obtenir des remarques plus consistantes et comprendre que leur connaissance réelle du programme est en fin de compte proche de ce qu'ils annoncent.

En effet, au-delà d'une première volonté de montrer que le projet n'a pas associé l'entier des institutions urbaines de la ville, on voit rapidement que la connaissance du programme est non seulement succincte mais également fautive sous certains points. Et s'il y a une compréhension du « qui » met en œuvre est réelle, l'articulation entre habitat, PDU et le développement urbain en général n'est pas comprise.

Evidemment, c'est la taille de Twize, ainsi que son impact médiatique et visible sur le terrain, qui créent cette situation où pratiquement l'ensemble des institutions se sentent « en dehors » des décisions alors même qu'elles traitent elles aussi des problèmes urbains et qu'un projet d'habitat pourrait entrer dans leurs prérogatives.

Positivement, on peut dire que Twize crée le débat, et oblige les institutions à se positionner en fonction du programme.

Il y a également une manière à peine voilée de montrer que le « succès des autres » pose parfois problème. Les institutions se mettent ainsi dans une position de concurrence. On jalouse parfois le programme Twize, ce qui n'est pas nouveau, mais ce qui est une réalité !

3.2.3.2 Un projet répond à une urgence et cela justifie le projet

Le projet fait partie des préalables au développement urbain ; résorber les poches de misère. Malgré cela, peu d'institutions seraient prêtes à mettre en œuvre ce type de programme.

C'est naturellement, que le rôle du Commissariat est mis en avant, n'étant admis que parce qu'il offre une réponse à cette situation d'urgence qui ne doit pas perdurer au-delà du programme. Car c'était le talon d'Achille du montage institutionnel, le Commissariat n'avait pas pour mission le développement urbain. Aujourd'hui, les changements institutionnels vont dans le sens d'une intégration du programme dans les instances qui traitent de l'urbain. On va donc vers une régularisation d'une

situation où un acteur - le Commissariat - n'est pas que partiellement légitime dans son rôle.

3.2.3.3 Pourquoi une ONG ?

Une fois passées les remarques classiques portées sur le rôle d'une ONG dans un projet d'habitat de type Twize, et le sempiternel refrain d'incompréhension du choix de l'acteur alors qu'une administration existe et pourrait mettre en œuvre le programme, les institutions interrogées reconnaissent tout de même qu'il y a une série d'avantages à déléguer une partie du travail à une ONG.

Le premier de ces avantages est l'autonomie de la structure qui se trouve de fait hors du jeu des pressions claniques de la société mauritanienne (et de toute société). Le GRET ne choisit son personnel qu'en fonction de critères objectifs de compétence pour chaque tâche. C'est du moins ce qui ressort des entretiens, même s'il peut y avoir, ça et là, des pressions, non pas au niveau de la direction de l'ONG mais sur les agents qui travaillent dans les quartiers au quotidien avec les populations.

Deuxièmement, il fallait répondre rapidement. Et le GRET avait la structure pour le faire. Il n'est pas certain que des délais relativement courts puissent être respectés dans l'administration telle qu'elle existait au lancement du programme.

Troisièmement, nulle autre structure qu'une ONG ne voulait ni ne pouvait faire le travail au quotidien, sur le terrain, comme il est nécessaire dans ce type de projet. La légitimité de l'ONG n'est donc finalement plus discutée car aucune autre institution ne voulait réaliser un programme d'habitat comme Twize à sa place.

Et enfin, depuis le début du programme, il y a eu une série de changements politiques, de la destitution de l'ancien président Ould Taya, à une période transitoire de junte militaire durant deux ans pour déboucher sur un nouveau pouvoir en place actuellement. L'ONG peut, dans ces conditions, rester un élément de stabilité du programme au regard d'une administration en changement perpétuel. Elle devient un gage de continuité. Ce propos doit tout de même être nuancé car le Directeur de la lutte contre la pauvreté au Commissariat a, lui aussi, joué ce rôle d'élément stable alors que l'entier de l'administration subissait des changements de ministres, directeurs et hauts cadres de l'administration.

3.2.3.4 Le rôle pédagogique d'un projet

Un projet comme Twize devrait avoir « une rôle pédagogique », non seulement pour le bénéficiaire mais également pour les voisins du bénéficiaire, les proches de celui-ci, qui par le biais d'un projet « apprennent » des éléments techniques de la construction et des éléments de

spatialité. Or Twize manque la cible, car le programme ne fait que reproduire ce que tout le monde fait, soit une pièce en dur. C'est-à-dire que l'on déplore parfois le fait que le projet porte plus sur l'accession à l'habitat que sur la réflexion au niveau de l'habitat lui-même. Et même si d'énormes efforts ont été faits sur la qualité des produits de construction et de la mise en œuvre, force est de constater que le programme ne fait que reprendre ce qui se fait en général ailleurs. C'est sans doute le manque d'innovation sur la pièce qui est mis en avant ici. Avec le programme, qu'a-t-on appris ? Les constructions sont-elles aujourd'hui de meilleures qualités qu'hier ? Le niveau de la construction s'est-il élevé dans les quartiers ? Autant de questions qui restent pour l'heure en suspend.

La taille du programme fait que Twize s'impose comme le standard de construction dans les quartiers qu'il traite. Il faudrait alors comprendre si oui non, le programme, au-delà de l'accession d'un grand nombre à l'habitat arrive à insuffler de nouvelles manières de faire des constructions.

3.3 Conclusions : Twize et la politique de l'habitat

3.3.1 LES ACTEURS DE TWIZE : LE GRET ET AUTRES ACTEURS MAURITANIENS

D'entrée de jeu, il faut dire haut et fort combien le GRET, en sa fonction d'opérateur du programme Twize, a démontré son efficacité, atteignant - dans un environnement institutionnel et politique mouvant - une production encore jamais atteinte de modules habitables dans des zones urbaines de Nouakchott et Nouadhibou, et son efficience, tirant profit de toutes les opportunités pour innover dans un secteur - le logement social - encore très peu investi dans ce pays.

Ces compétences, décelées lors de l'évaluation, et largement reconnues par les partenaires locaux, nationaux et internationaux, tiennent autant à la qualification de ses dirigeants, à la motivation et au professionnalisme de ses employés, qu'à l'organisation interne du travail, souple et décentralisée dans ses modes de faire, tout en restant d'une très grande rigueur dans son administration des ressources et dans la poursuite de ses objectifs, sachant garder à l'esprit les contraintes du programme (résultats quantitatifs à viser, durée, budget) et la dynamique urbaine et politique propre à la Mauritanie au cours de ces premières années du XXI^e siècle.

Émanation d'un ONG française, dont la Direction est à Paris, le GRET a joué un rôle moteur dans la mise en œuvre du programme Twize. Ses prestations soulèvent, une fois encore, l'éternelle question des multiples dépendances ainsi tissées et de l'indépendance des opérateurs urbains. Disons-le clairement, l'extériorité du GRET, dans le tissu institutionnel mauritanien, peut être perçue comme un avantage face à d'autres acteurs plus directement inscrits dans les structures administratives et politiques du pays. Cette indépendance opérationnelle, et l'efficacité qui en a découlé, a été appréciée tant des populations bénéficiaires que des institutions publiques impliquées dans les prises de décision. Elle aurait pu être mal interprétée comme une dépendance supplémentaire face à l'étranger. L'attitude exemplaire du GRET en Mauritanie et les résultats atteints ont éloigné ce spectre post-colonialiste.

Mais seul, le GRET, eut été dans l'incapacité de mener à bien un programme d'une telle ambition dans des délais relativement courts. Et c'est bien en accord avec les

institutions publiques qu'il a fallu composer pour atteindre les objectifs assignés à ce programme. Force est de reconnaître qu'un programme de logement social, quel qu'innovatif qu'il soit dans le contexte mauritanien, ne répond pas, à lui seul, à une politique d'établissements humains au profit de nouveaux lotissements tout comme en faveur de la réhabilitation de quartiers plus anciens. Un tel programme doit, idéalement, prendre place dans un plan de développement urbain exigeant cohérence entre la régularisation foncière du sol urbain, l'édification en infrastructures, réseaux techniques, équipements collectifs, espaces publics et l'appui aux activités communautaires à caractères économique, social et cultu(r)el.

De nombreuses institutions publiques, aux niveaux national et municipal, ont été impliquées, de près ou de loin, dans l'organisation et la réalisation du programme Twize, sans oublier les institutions ad hoc nées du partenariat entre le Gouvernement mauritanien et la Banque Mondiale à l'occasion du Plan de Développement Urbain. L'environnement institutionnel et la structure d'accompagnement qu'il représente pour le programme Twize n'a certainement pas été au même niveau d'efficacité que l'était le GRET, plus opérationnel et éloigné de toutes les tensions politiques et stratégiques. Et le manque de collaboration entre ces instances publiques, à différents niveaux, est certainement à la source des arrêts constatés dans l'avancement du programme et des retards ainsi accumulés.

L'analyse du contexte institutionnel doit nous servir de leçon pour le futur. Et il s'avère impératif qu'une meilleure organisation de la communication entre partenaires du programme vienne renforcer la cohérence du système de décision. Ce renforcement des structures administratives et politiques doit absolument être consolidé par une amélioration des compétences requises pour affronter les défis actuels. Les personnels de haut niveau sont rares et mal rétribués, ne pouvant, aujourd'hui comme demain, que répondre de façon insatisfaisante aux nécessités du futur du programme Twize en particulier, de l'implémentation d'une vraie politique urbaine de manière plus générale.

La création, récente, du Ministère de l'Équipement, Habitat et Urbanisme est le signe fort du nouveau gouvernement de sa volonté politique d'affronter à bras le corps les enjeux de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire habité. Cette volonté doit être rapidement traduite en plans d'action, clairs, compréhensibles et visibles pour tous - population, partenaires publics et privés, bailleurs de fonds - et en une organisation des ressources humaines et financières capables de faire face à ce défi grandissant.

A l'échéance de cette évaluation, de nombreuses questions, grandes et petites, complexes et parfois plus simples, restent ouvertes quant au transfert de l'expérience Twize et de l'expertise accumulée au cours des années.

Que va devenir Twize dans ses objectifs et ses contenus, dans le cadre de quelle politique, avec quels moyens et par le biais de quelle organisation ? Questions nombreuses qui font l'objet de réflexion au sein du GRET, qui n'a pas attendu la fin du programme pour penser l'avenir de Twize et le retrait progressif du rôle joué par une ONG étrangère dans l'implantation d'une politique nationale. Cette réflexion n'est pas achevée dès lors que les grandes négociations internationales entre le pays et la Banque Mondiale ont pris du retard et sont loin d'être achevées, et qu'il n'est par conséquent pas facile d'esquisser une suite envisageable sans connaître les tenants et aboutissants stratégiques et financiers du futur Plan de Développement Urbain. Mais ces questions interpellent également les institutions publiques locales et nationales, qui sont loin d'avoir achevé leur mue et d'avoir atteint une capacité de fonctionnement optimale et un rythme apte à faire face aux contraintes institutionnelles et aux exigences sociales.

Ce n'est que lorsque ce panorama sera plus dégagé que nous serons en mesure d'imaginer la nouvelle organisation institutionnelle à même de préserver les acquis et d'étendre son champ d'action dans le futur. Ce qui est certain c'est qu'il est dans l'intérêt, tant des familles urbaines que des autorités de tutelle, de ne pas perdre les acquis du programme Twize dans ses grandes orientations : un programme d'habitat à visée sociale ; un programme ambitieux à l'échelle des quartiers et de l'ensemble de l'agglomération ; un programme de qualité par sa gestion performante ; un programme à qualifier encore dans son offre technique et architecturale.

4 Les impacts du projet

Pour achever ce tour d'horizon final, et prétendre à évaluer l'impact du programme Twize dans le contexte de la Mauritanie urbaine contemporaine, rappelons-nous les deux principales questions phares qui nous guidaient dans notre travail :

En quoi Twize participe-t-il à la lutte contre la pauvreté?

En quoi Twize contribue-t-il à une politique de l'habitat ?

Réponse de normand ou prudence helvétique, nous aimerions dire que, évaluation faite, personne ne peut contester que Twize participe pleinement à la lutte contre la pauvreté urbaine - pleinement mais partiellement ! - soit dans le cadre des limites octroyées à son action par les commanditaires, l'Etat mauritanien et ses bailleurs de fonds.

Plaident en sa faveur le fait que Twize a concentré son action dans les quartiers périphériques où résident des populations à revenus modestes, à qui le programme propose un logement jouissant de subventions extraordinairement élevées, ainsi qu'un système de crédit approprié pour ce type d'usagers, générant directement des activités rémunérées dans le secteur de la construction et de la formation pour les bénéficiaires et les professionnels impliqués.

Mais Twize ne répond que partiellement à ce défi fantastique de lutte contre la pauvreté urbaine, dès lors que tous les acteurs engagés dans sa mise en œuvre reconnaissent que les plus pauvres - comme toujours pourrions-nous ajouter ! - sont exclus du programme, que les règles de saine gestion édictées pour l'octroi des crédits sont peu usuelles aux bénéficiaires potentiels et en rebutent plus d'un, et que le remembrement des quartiers ne provoque pas, immédiatement et définitivement la création de nouveaux emplois.

Plus grave, à nos yeux, car lourd de conséquence pour l'avenir, la lutte contre la pauvreté, si elle a été le fer de lance du Commissariat du même nom (aujourd'hui fermé), n'est plus désormais proclamé comme étant le socle fondateur des institutions mauritaniennes de référence dans le secteur urbain et du logement social. Cette absence de reconnaissance, éminemment politique, porte une ombre sur les opérations à venir, et plus encore si les politiques à venir ne sont plus explicitement dirigées envers les populations urbaines les plus précaires, tant au niveau socio-économique qu'au plan territorial.

Il en est de même pour ce qui a trait à la contribution du programme Twize dans la définition et l'application d'une politique de l'habitat en Mauritanie.

Le programme a un impact direct sur la politique de l'habitat en Mauritanie, dès lors qu'il sert de référence indiscutable aux yeux de tous les intervenants, étant l'expérience la plus importante quantitativement de production de logements sociaux dans ce pays et la plus performante au plan administratif et financier, ayant profité de l'efficacité et de l'efficience de l'opérateur, pouvant désormais inspirer un modèle de gestion autonome dans son exécution, et supervisé par les autorités publiques.

Le programme Twize, avec 5200 parcelles aménagées dans les deux principales villes du pays, est visible, dans ses résultats - et donc dans sa réalité concrète - comme dans son organisation multisectorielle : subventions publiques ; habitat social, foncier, crédit populaire, activités communautaires, formation, infrastructures et équipements, sont autant d'éléments constitutifs d'une véritable politique de l'habitat urbain, en Mauritanie comme dans tout pays en développement.

Le bon déroulement du programme a également contribué à mettre en évidence la primauté de la régularisation foncière comme base pour une politique urbaine de promotion de l'habitat social. Et ce type de démarche a obtenu le soutien des bailleurs de fonds internationaux, lui donnant une crédibilité nationale et mondiale.

Cela étant dit, une politique nationale de l'habitat ne peut se limiter à un seul programme, de plus focalisé sur le logement social. Ce n'est donc qu'un aspect de l'habitat, et partant de la politique qui devrait en déterminer les conditions cadres. En ce sens Twize ne peut, par sa nature même, contribuer que partiellement à la mise en place d'une politique nationale de l'habitat.

Twize est connu de tous, mais ses règles de fonctionnement et ses modalités d'application restent largement ignorées des fonctionnaires qui agissent au sein des ministères et des administrations municipales concernées. Ce désintérêt n'est que le signe le plus visible d'une méconnaissance par trop répandue au sein de l'administration

mauritanienne de ce que devrait être dans le future une politique urbaine, incluant à son tour, et de façon cohérente, tant l'habitat que les infrastructures et les équipements dans le cadre d'une stratégie à long terme et d'une planification urbaine rationnelle et raisonnée.

Si de telles perspectives sont désormais à l'ordre du jour du nouveau ministère de tutelle, on ne peut que regretter amèrement que les promoteurs de Twize, par le biais du GRET, ne soient purement et simplement pas associés à cette réflexion sur le futur, ignorés des édiles nationaux dans l'édification des nouvelles politiques urbaines. C'eût été l'occasion de tirer les leçons de l'expérience acquise et d'inventer des passerelles entre un programme subventionné par des fonds externes, limité dans le temps, et une politique publique structurée sur le long terme.

Au-delà des deux impacts sur la pauvreté et sur les politiques de l'habitat, le programme Twize a quatre impacts secondaires qu'il ne faudrait pas négliger :

- La formation de ressources humaines. En effet, le programme a permis de former des centaines de personnes, allant des cadres du GRET aux maçons qui œuvrent dans les quartiers ;
- La démonstration qu'il est possible de travailler à grande échelle. Peu de projets travaillent à cette échelle en ville et les exemples courants sont ceux de programme pour quelques dizaines de modules. Or la ville, sa situation demande un travail de fond à large échelle ce que Twize fait ;
- Impact « publicitaire » de « bon projet ». Pour le GRET, comme pour les autorités mauritaniennes, le projet peut devenir un outil de communication national et international en direction des bailleurs de fonds et permettre un positionnement de l'Etat dans les grandes assemblées mondiales sur l'urbain. Cet impact du projet n'est pour l'heure utilisé par personne ;
- La présence dans les quartiers est sans doute un des éléments remarquables du projet ; les employés de Twize deviennent des interlocuteurs - quasiment les seuls - à être, au quotidien, à côté des populations les plus pauvres dans les quartiers.

5 Recommandations

Le chapitre recommandation se divise en deux parties ; l'une dans une perspective projet et l'autre dans une perspective institutionnelle. En clair, nous faisons ici l'hypothèse que, d'une manière ou d'une autre, Twize va continuer après juin 2008, date de la fin de la première phase du PDU donc date de la fin du projet Twize. Et même si les discussions en cours indiquent de plus en plus une fin possible, sans suite pour le projet, il semble toutefois important d'apporter quelques éléments de recommandation.

Au-delà de la simple question de Twize, les recommandations sont faites dans une perspective plus large, valables non seulement pour les projets d'habitats futurs du GRET mais également dans d'autres projets sur d'autres thématiques.

La suite d'un projet pose forcément nombre de questions. Faut-il le continuer dans une même structure avec les mêmes acteurs ou faut-il passer du l'ONG à l'administration, dans une perspective « durable » ? La tendance depuis quelques lustres maintenant est à l'institutionnalisation des projets mais les discussions en cours entre le GRET et les autorités mauritaniennes montrent que l'évidence première d'une institutionnalisation est parfois une question rhétorique et idéologique qui peine à trouver sa voie et qui fait parfois penser à une fausse bonne idée.

L'évaluateur n'a pas en charge ici d'émettre un jugement sur la suite à donner au programme ni au travail du GRET, mais tire tout de même quelques recommandations pour alimenter les réflexions à venir.

5.1 Dans une perspective identique (projet)

L'hypothèse est faite d'une suite de Twize dans les mêmes conditions qu'actuellement avec notamment le GRET comme chef de file. Dans cette optique, les points suivants devraient être traités :

- Réflexion d'ensemble sur le choix des quartiers car la décision d'agir à tel ou tel endroit est une décision de stratégie de développement urbain et doit se faire avec les différents services de l'urbanisme de la ville. Twize ancre, consolide les quartiers, il faut donc travailler dans une vision globale ;
- Trouver des moyens de subventionnements autres que ceux de l'Etat (actuellement de 60%) par une réflexion sur les taxes (exemple de la taxe sur le ciment au Maroc) ou par des péréquations entre les catégories les plus pauvres et celles un peu plus riches ;
- Mise en place d'une image de référence en un temps t pour permettre de suivre l'évolution de la situation des familles et d'évaluer les objectifs de manière chiffrée ;
- Création d'un observatoire pour suivre le développement de l'image de référence ;
- Renforcement de l'animation sociale dans les quartiers ;
- Partage des informations entre les différentes institutions mauritaniennes et intégration de celle-ci dans le projet (comité de suivi par exemple)
- Adaptation constante de l'offre et de la demande par le développement de nouveaux produits, mais dans un objectif précis qui est celui de la lutte contre la pauvreté afin éviter les dérives.

5.2 Dans une perspective institutionnelle

Seconde hypothèse développée ici : celle d'un passage du projet à une intégration au sein d'une institution mauritanienne. Dans cette optique, les recommandations sont les suivantes :

- Eviter les pertes en ressources humaines qui ont été formées (maçons, cadres, agents de crédits). Ceci passe par un passage sans arrêt entre deux états (projet et institution) ;
- Mise en place d'une structure avec une trésorerie. Un arrêt de la trésorerie peut avoir de grave conséquence sur la lutte contre la pauvreté ;
- Structure opérationnelle mais également réflexive afin de faire évoluer au cours des années les produits pour coller à la demande et d'avoir le recul nécessaire pour voir si les actions entreprises sont toujours dans les objectifs ;
- Mise en place d'une péréquation entre les plus riches et les moins riches (% d'intérêt) et de taxes au niveau de l'Etat pour financer l'habitat ;
- Gestion du foncier nécessaire en même temps que l'habitat ;

Il s'agit ci-dessus de recommandations liées directement à l'évaluation donc basée sur les deux objectifs du programme. Évidemment d'autres recommandations pourraient être faites sur le programme lui-même mais nous nous sommes intéressés ici qu'aux éléments ayant un lien direct avec notre évaluation et nos conclusions.

Jean-Claude Bolay et Jérôme Chenal, janvier 2008

6 Liste des acronymes

CDHLCPI	Commissariat aux Droits de l'Homme à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion
PDU	Programme de Développement Urbain
BM	Banque Mondiale
GRET	Groupe de Recherche et d'Echange Technologique
CUN	Communauté Urbaine de Nouakchott
MEUH	Ministère de l'Equipement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

7 Table des matières

1	INTRODUCTION	3
1.1	UNE EVALUATION EXTERNE	4
1.2	OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	5
1.3	METHODOLOGIE	5
1.4	LE PROGRAMME TWIZE	6
1.4.1	Le diagnostic	7
1.4.2	Les objectifs du programme	10
1.4.3	Méthodologie d'intervention du programme Twize	10
1.4.4	Intégration des composantes à travers le pilotage du programme : une approche intégrée	11
1.4.5	Rappel historique du programme	12
2	TWIZE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	14
2.1	PROBLEMATIQUE	14
2.1.1	L'habitat en dur comme élément structurant de la lutte contre la pauvreté urbaine en milieu urbain.	14
2.1.2	Le financement de l'habitat	15
2.1.3	Les dynamiques sociales	16
2.2	RESULTATS DE RECHERCHE ET COMMENTAIRES	17
2.2.1	Valeur de l'habitat en dur : on devient citoyen	17
2.2.2	L'habitat comme vecteur de développement économique	19
2.2.3	L'habitat vecteur de sécurité matérielle et physique	20
2.2.4	Des choix techniques	21
2.2.5	Le choix du module : cloture versus piece	22
2.2.6	L'habitat et la production de la ville	23
2.2.7	La charge financière pour les familles	24
2.2.8	Les trois catégories de population	27
2.2.9	Les populations et la connaissance du programme	30
2.2.10	Les dynamiques de mobilité	32
2.3	CONCLUSIONS : L'HABITAT VECTEUR DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	34

3	TWIZE ET LES POLITIQUES URBAINES	41
3.1	PROBLEMATIQUE	41
3.2	RESULTATS	42
3.2.1	Les politiques urbaines, politiques de l'habitat	42
3.2.2	Twize et la politique de l'habitat	48
3.2.3	Positionnement du GRET et de Twize	48
3.3	CONCLUSIONS : TWIZE ET LA POLITIQUE DE L'HABITAT	52
3.3.1	Les acteurs de Twize : le GRET et autres acteurs mauritaniens	52
4	LES IMPACTS DU PROJET	55
5	RECOMMANDATIONS	58
5.1	DANS UNE PERSPECTIVE IDENTIQUE (PROJET)	59
5.2	DANS UNE PERSPECTIVE INSTITUTIONNELLE	59
6	LISTE DES ACRONYMES	61
7	TABLE DES MATIERES	62